# MODELS FOR ABORIGINAL GOVERNMENT IN URBAN AREAS

Research & Analysis Directorate

Direction de la recherche et de l'analyse

Indian and Northern Affairs Canada

Affaires indiennes et du Nord Canada

Canada

# MODELS FOR

# ABORIGINAL GOVERNMENT

# IN URBAN AREAS

A report prepared for Policy and Strategic Direction
Department of Indian Affairs and Northern Development

by

Jill Wherrett and Douglas Brown
Institute of Intergovernmental Relations
Queen's University
Kingston, Ontario

1994

**The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of the Department of Indian Affairs and Northern Development**

## TABLE OF CONTENTS


Page

I. **INTRODUCTION** ..... 1
- The Aboriginal Peoples of Canada ..... 3
- Federal and Provincial Responsibility ..... 6

II. **EXERCISING SELF-GOVERNMENT AND IMPLICATIONS FOR URBAN ABORIGINAL PEOPLES** ..... 9
- Introduction ..... 9
- Four Ways of Exercising Self-Government ..... 9
  1. *Governing the Traditional Territory* ..... 9
  2. *Governing a More Limited Land Base* ..... 10
  3. *Governing Members of an Aboriginal Nation Off the Land Base* ..... 10
  4. *Governing Members of a General Aboriginal Population* ..... 11

III. **URBAN ABORIGINAL SELF-GOVERNMENT IN PRACTICE** ..... 13
- Forms of Urban Self-Government ..... 13
- The Elements of Self-Government ..... 14
  1. *Membership* ..... 15
  2. *Governing Structures* ..... 17
  3. *Jurisdiction and Powers of Aboriginal Governments* ..... 18
  4. *Access to Lands and Resources* ..... 20
  5. *Financing* ..... 21
  6. *Intergovernmental Relations* ..... 23

IV. **CONCLUSION** ..... 25

101-01649/

# I. INTRODUCTION[1]

Over the past decade, the concept of Aboriginal self-government has become the focus of constitutional discussions on Aboriginal issues. Policy-makers, academics, and Aboriginal organizations have all developed models of what self-government might look like in practice. To date, much of the debate has centred on self-governing arrangements for Indian bands living on existing reserves and on the creation of territories governed by the Inuit population in the North. Thus, most models of self-government have been associated with a defined land base. A few analysts have looked at the possibilities of self-governing arrangements off a land base, and more specifically, in urban areas.[2] In general, however, the literature on self-government has tended to point out the obstacles to self-government off a land base. In a study of various proposals for self-government in 1985, David Hawkes noted:

> One common element in all of these proposals is an assumption that self-government exists on a land base. No form of self-government has been put forward without a land base, which could be designated as such in any conventional sense of that term.[3]

The focus on reserve-based or Northern communities has resulted in the exclusion of a large segment of the Aboriginal population from discussions of self-government. Many Aboriginal peoples in Canada do not live on reserves or in the North. Aboriginal families and communities can be found in large urban centres, small cities, rural areas and in many remote locations. This paper is designed to help expand the parameters of the debate. It examines issues of self-government for a particular segment of the off-reserve population, namely Aboriginal peoples living in urban centres.

If the needs and aspirations of all Aboriginal peoples are to be met, a broad understanding of the concept of self-government is required. It is necessary to step beyond the conventional meaning of self-government to embrace a wider vision of its possibilities. The focus on land-based models fails to respond to the reality of a growing urban Aboriginal population. It also fails to address how an inherent right of self-government will be implemented in urban settings. All Aboriginal peoples should share in the right of self-government. But in practice, its form and substance may vary according to the characteristics of the community.

The topic of Aboriginal self-government off a land base has received little attention, but it is not an abstract or theoretical concept. In many parts of Canada, Aboriginal peoples in urban centres have already begun to govern themselves. They are taking an active role in the administration and delivery of services, and have developed political institutions. These

---

[1] This paper is an abridged and revised text of: J. Wherrett and D. Brown, Self-Government for Aboriginal Peoples Living in Urban Areas, Prepared by the Institute of Intergovernmental Relations for the Native Council of Canada, April 1992.

[2] M. Dunn, *Access to Survival: A Perspective on Aboriginal Self-Government for the Constituency of the Native Council of Canada*, (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1986); W. Reeves, "Native Societies: The Professions as a Model of Self-Determination for Urban Natives, in J.R. Ponting, ed. *Arduous Journey: Canadian Indians and Decolonization*, (Toronto: McClelland and Stewart, 1986); and J. Weinstein, *Self-Determination off a Land Base*, (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1986).

[3] D. Hawkes, *Aboriginal Self-Government: What Does it Mean?* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1985), 25.

institutions can provide useful models for other urban Aboriginal communities, and may evolve into self-governing institutions within the context of the Canadian Constitution. They serve to demonstrate that it is not necessary for a government to have a land base *per se* to have a territorial jurisdiction. While urban Aboriginal governments will have some territorial boundaries for the exercise of their powers, the possession of land is not a prerequisite to governing.

While the following definition lacks symbolic appeal, self-government in functional terms can be described as:

> a defined level of jurisdiction or control to be exercised either exclusively, or on a shared basis, with either Aboriginal and/or Non-Aboriginal governments, with a broad or narrow range of 'government' or jurisdictional sectors.[4]

This definition of self-government can encompass a variety of arrangements. It could include communities on a defined land base that may take on a wide range of what are now local, provincial, and federal powers. It could also include urban and other Aboriginal communities whose self-governing institutions are more limited in scope than those of land-based communities at least with respect to land management. Urban governments or institutions will have different types of powers, levels of jurisdiction, and administrative and financing arrangements. For many matters -- indeed for most matters -- Aboriginal people in urban areas may participate fully in the rights and responsibilities of local, provincial, and federal citizenship. But in other matters, such as those central to cultural survival, Aboriginal peoples living in urban areas may develop their own services and institutions. These institutions will face difficulties common to land based Aboriginal governments, as well as those unique to the urban situation. However, these self-governing arrangements could provide a vehicle for Aboriginal peoples to maintain their languages and cultural traditions, and to improve their social and economic status.

This paper starts from the premise that an inherent right of self-government is part of the Constitution in terms of being an Aboriginal right as recognized in section 35 of the Constitution Act, 1982. It goes on to examine how self-government in urban areas might be put into practice. The purpose of the paper is not to propose any particular model of government or self-governing institution. It is intended to outline various options and possibilities, and to raise problems and questions that need to be addressed in developing workable arrangements. The remainder of this introduction sets the context for the development of urban self-government. It briefly reviews the different legal categories into which the Aboriginal peoples of Canada have been divided and outlines issues relating to current federal and provincial government responsibilities towards Aboriginal peoples.[5] The second section discusses the inherent right to self-government itself. It describes how the right might be exercised in different urban settings and in relation to other Aboriginal rights. The third section covers different models and elements of governing. It surveys different models of government, and options for membership, governing structures, the powers of Aboriginal governments, access to lands and resources, financing, and

---

[4] I. Cowie, *Future Areas of Jurisdiction and Coordination Between Aboriginal and Non-Aboriginal Governments*, (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1987), 13.

[5] The context for self-government should also include a profile of the Aboriginal population and its socio-economic characteristics. This is provided in the paper prepared for this conference by Evelyn Peters.

intergovernmental relations. The final section of the paper draws some conclusions.

Before proceeding, it is important to clarify what is meant by urban in this context. In this paper, urban means large or small cities in which there is a significant Aboriginal population, but where Aboriginal peoples are a minority in relation to the rest of the local population. This would encompass large cities such as Vancouver, Toronto, Montreal, Calgary, and Halifax, as well as smaller centres. The paper does not directly address the situation of non-reserve self-government in rural, small town and remote locales, or in communities where Aboriginal peoples are a majority.

**The Aboriginal Peoples of Canada**

The Aboriginal peoples of Canada are commonly known as Indians, Inuit and Métis. They are characterized by diverse cultural, linguistic, and legal identities. Those who have been grouped under the label "Indians" since European contact are actually members of a variety of Aboriginal nations such as the Micmac, Cree, Ojibway and Gitksan nations. Indians also speak a variety of languages, and have traditional economies, political systems, and lifestyles that vary according to region. Overlaying these original cultural differences are legal distinctions. Federal legislation has divided the Indian population into legal categories with different rights and restrictions. Status Indians are those registered under the *Indian Act*. The *Act* sets out a complex system for registering Indians.[6] Definitions have shifted according to revisions of the *Indian Act*, and have been based on various criteria including blood quantum requirements, kinship, style of life, and membership in a charter group. The style of life criterion was removed in 1951 when a "charter group" element was added. Possession of Indian blood remains a factor in determining status, as does kinship. It has been argued that: "The net result is that the present *Indian Act* contains a hybrid status definition system that precludes any Indian control over the decision-making process."[7] With certain qualifications, Status Indians are entitled to band membership, residence on reserves, tax exemptions, treaty rights, and special federal programs. At present, there are approximately 600 Indian bands, and some 2,360 reserves in Canada. About half of all status Indians are also treaty Indians, descendants of a nation or registered members of a band that signed a treaty. Pre-Confederation treaties were signed between Indian nations and the Crown through representatives of the British government.[8] They were entered into in the Maritimes, Ontario, and Vancouver Island, between 1693 and 1862, and had provisions relating to peace, political and military alliances, trade and land. Some treaties relating to land paved the way for agricultural settlement, while the Robinson-Huron and Robinson-Superior treaties in Ontario allowed for mineral development. The Royal Proclamation of 1763 gives greater legitimacy to and sets the context for treaties. It shares the constitutional status of treaties and Aboriginal peoples today point to the Proclamation as an acknowledgement of their status as nations and of a special relationship with the Crown, as it recognized "several Nations or Tribes of

---

[6] The description of the registration system comes from B. Morse, "The Aboriginal Peoples of Canada," in B. Morse, ed. *Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Métis and Inuit Rights in Canada*, (Ottawa: Carleton University Press, 1991), 3.

[7] Ibid., 4.

[8] B. Wildsmith, "Pre-Confederation Treaties," in B. Morse,ed., *Aboriginal Peoples and the Law.*

Indians" under the "protection " of the Crown.

Following Confederation the Canadian government assumed responsibility for treaties and treaty-making. The major post-Confederation treaties are the eleven numbered treaties which cover the Prairie provinces, and extend into the southern Northwest Territories, parts of the Yukon Territory, northeastern British Columbia, and northern Ontario. The Treaties of 1923 and 1929 also cover parts of Ontario. In general, post-Confederation treaties provided for the establishment of exclusive reserves, cash and annuity payments to band members and their descendants, and some hunting, fishing, trapping, and educational rights.[9] Modern treaties include the James Bay and Northern Quebec Agreement (1975), the Northeastern Quebec Agreement (1978), the Inuvialuit Final Agreement (1984) and the (potentially) land claims agreements currently being negotiated by the federal and provincial governments and Aboriginal peoples.

The interpretation of treaties continues to be an area of conflict between Aboriginal peoples and Canadian governments. These conflicts are related to different concepts of land use, disputes over the original meaning of treaties and the context into which they were entered, and the subsequent implementation of treaty provisions. In 1982, the Royal Proclamation was recognized in the *Constitution Act, 1982*. In the Simon case (1986), the Supreme Court recognized hunting rights said to be contained in the 1752 Treaty between the Micmac people and the Crown. The court also insisted that not only the written text, but the context in which treaties were made, should be considered in the identification and interpretation of treaties.[10]

Many Indians have Indian ancestry and cultural affiliation but are not registered as Indians under the *Indian Act*. Some people were never registered because they lived in remote areas or were absent from their communities during registration.[11] Others involuntarily or voluntarily lost their status through the process of enfranchisement. In exchange for surrendering their status, these individuals received voting and other rights of Canadian citizenship. Until 1985, women who married non-registered men also lost their status, and could not pass it on to their children. In 1985, Bill C-31 amended the *Indian Act* to eliminate some of the discriminatory provisions relating to status. It allowed for the reinstatement of many people who had lost or had been denied status, and provided that all individuals currently registered as a status Indian would remain so. Bill C-31 also enabled bands to establish their own membership codes. By 1991 about 90,000 or 18 percent of all status Indians were Bill C-31 registrants or their children. They are often referred to as "new-status" or "Bill C-31" Indians.

Non-status Indians can also be "treaty Indians" if their ancestors were members of

---

[9] See N. Zlotkin, "Post-Confederation Treaties," in B. Morse, ed. *Aboriginal Peoples and the Law*.

[10] N. Lyon, *Aboriginal Peoples and Constitutional Reform in the 90s*, background study #7 of the York University Constitutional Reform Project, (North York: Centre for Public Law and Public Policy, York University, 1991), 5.

[11] Further information on the many reasons why Indians became disenfranchised or were not included as status Indians is provided in Native Council of Canada, *Bill C-31 and The New Indian Act*; Guidebook No. 1 Applying for Status (Ottawa: Native Council of Canada, 1985) and Guidebook No. 2 Protecting Your Rights (Ottawa, Native Council of Canada, 1986).

communities that signed treaties. However, their access to treaty rights has been limited. Some of these individuals are simply not recognized as part of a treaty, even though their ancestors lived in treaty areas. Others were deleted from treaty lists when they gave up or lost their Indian status. Some Indians whose status was reinstated under Bill C-31 have not yet been entered on treaty lists.

The question of Métis origins is also complex. Métis are often identified as the descendants of the mixed French and Indian population settled near the Red River. However,

> Métis cultures have developed a variety of historical and regional forms which makes it difficult to characterize them. Populations of Métis existed both before and after the 1880-1885 Red River/Batoche period. These groups include the Métis of the Atlantic Region, the communities of Hudson's Bay halfbreeds spread throughout the country and the Métis populations of the Territories and Quebec.[12]

A broad definition includes all people of mixed Indian and non-Indian ancestry who identify themselves as Métis and are accepted by the Métis community. In the 1800s, some Métis received land grants or money scrip rather than treaty payments and the right to reserves. With the passage of the first *Indian Act* in 1876, Métis entitled to scrip were excluded from registration as Indians. However, under Bill C-31 some people who identify themselves as Métis have received federal recognition as status Indians. The Métis population continues to be concentrated in the prairies, but there are also Métis living in the Northwest Territories, British Columbia, Quebec, Ontario, and the Atlantic provinces.

The Inuit traditionally inhabited Canada's Arctic regions in the present Northwest Territories, northern Quebec, and Labrador. They comprise the majority of the northern population and have remained culturally and geographically distinct. The Inuit have no reserves or significant historical treaties, but are signatories to the James Bay and Northeast Quebec Agreements.

Thus, the Aboriginal population is distinguished by different national, cultural, and regional identities. Placed on top of these differences have been the legal categories established by the Canadian government. Legal definitions have fragmented the Indian population into the often confusing categories of status, non-status, treaty, non-treaty and Bill C-31 Indians. These divisions are reflected in the structures and goals of the national Aboriginal political organizations. The Inuit are represented by the Inuit Tapirisat of Canada. The Assembly of First Nations (AFN) represents status Indian bands across the country. Thus, it is oriented toward the interests of these land-based communities. The Métis National Council (MNC) represents primarily the Métis of the prairies and British Columbia who trace their roots to the Red River settlement. The Native Council of Canada (NCC) -- recently re-named the Congress of Aboriginal Peoples -- identifies as its constituency all Indian peoples living outside of reserves and Métis outside of the prairies. Thus it includes status off-reserve, Bill C-31, and non-status Indians, and Métis, many of whom have treaty rights and others who have Aboriginal title.

Among the major cultural and legal distinctions are yet again a great variety of political,

---

[12] Native Council of Canada Constitutional Review Commission, *Métis: Peoples and Nations*, working paper #3, (Ottawa: Native Council of Canada, February, 1992).

social, and economic differences. These relate to the development of individual Aboriginal communities since contact with Europeans and other settlers. If self-government is to contribute to Aboriginal peoples' well-being, these differences need to be recognized. The purpose here is not to legitimize or perpetuate the differences, but to acknowledge that they must be addressed. While the legal categories may be altered or dissolved in the future, the historical divisions created by them will remain, and must, over time, be healed.

**Federal and Provincial Responsibility**

Conflicting views about governmental responsibilities have long complicated policy for Aboriginal Peoples.[13] The issue of responsibility affects matters of jurisdiction, access to services and programs, and financing.[14] Section 91(24) of the *Constitution Act, 1867* confers jurisdiction over "Indians, and Lands reserved for the Indians" on the federal government. This has given the federal government exclusive legislative jurisdiction over treaties and reserves, and wide authority over the lives of Aboriginal peoples. However, the federal government has chosen to limit its responsibility. The application of special federal laws and programs are limited to those defined as status Indians in the *Indian Act*. Since the 1960s, the federal government has also generally restricted its responsibility for the provision of services and funding to the status Indian off-reserve population. While the situation varies from province to province, the federal government pays all or some of the costs for on-reserve services, while the provinces or the bands act as delivery agents. The federal government may pay for services to status Indians who leave reserves for short periods. The Department of Indian Affairs also funds post-secondary education and health services for status Indians, on or off reserve. As well, programs for all Aboriginal peoples in areas such as housing and employment are scattered throughout a number of federal departments. Otherwise, expenditures and responsibility for off-reserve status Indians are generally left to the provinces.

Provinces have argued that they have no special responsibility for Aboriginal people. Aside from some special programs aimed at all Aboriginal peoples, provincial governments have generally treated status Indians and non-status Indians as part of the general provincial population for the funding and provision of services. No government, with the exception of Alberta, has taken any special responsibility for the Métis. The Alberta government has accepted responsibility for Métis living on eight settlements in the province that were set aside for the Métis in 1938.[15]

The Inuit come under the authority of Section 91 (24) as the result of a 1939 Supreme Court decision. However, they do not fall under the *Indian Act*. Inuit in the Northwest Territories,

---

[13] For a discussion of issues of jurisdiction and responsibility, see B. Morse, "Government Obligations, Aboriginal Peoples and Section 91(24)," and A. Pratt, "Federalism in the Era of Aboriginal Self-Government," in D. Hawkes, ed., *Aboriginal Peoples and Government Responsibility*, (Ottawa: Carleton University Press, 1989).

[14] D. Hawkes, *The Search for Accommodation*, (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1987), 9.

[15] Recently Alberta has joined all other provinces in accepting Métis as covered by section 91(24), but in such a way to avoid disruption of Métis settlements established by the province in 1938, and re-confirmed in provincial legislation proclaimed in 1990, with the support of the Alberta Federation of Métis Settlements.

Quebec, and Labrador receive social and economic programs supported by the federal Department of Indian Affairs and Northern Development. Most Inuit continue to live in traditional territories that are now exclusively set aside as settlement lands, or are being determined as a result of land claims negotiations.

While the federal government has chosen to exercise only limited responsibility for Aboriginal peoples, the legal situation remains unclear. One unresolved issue is the scope of Section 91(24). Non-status Indian and Métis organizations have argued that this section should be interpreted to include all Aboriginal peoples. Section 35(1) of the *Constitution Act, 1982* recognizes and affirms the existing Aboriginal and treaty rights of Indians, Inuit and Métis. However, through exclusion from Section 91(24), many non-status Indians and Métis have been restricted from exercising treaty rights and participating in most land claims settlements. The Native Council of Canada has argued for "equity of access":

> Equity of access means that each Aboriginal person in Canada, whether Métis, Inuit, status or non-status Indian living on or off-reserve, has an equal ability to benefit from the Aboriginal or Treaty rights (including rights established under a land claims agreement) if they have a demonstrable beneficiary relationship to that right.[16]

The NCC has suggested that the principle of equity of access be incorporated into a constitutional agreement on self-government.

A second issue involves the relationship of the Crown to Aboriginal peoples. Aboriginal peoples have asserted that the Crown has a special relationship to all Aboriginal peoples, a relationship embodied in the treaty process and the Royal Proclamation of 1763. This is known as a fiduciary or trust responsibility. It obligates the Crown to protect the interests of Aboriginal peoples. Recent Supreme Court decisions have furthered the concept of the Crown's fiduciary or trust duty. In 1984 the decision in the Guerin case began to move the Court away from the tradition of allowing the Crown to exercise its jurisdiction over Aboriginal peoples to their detriment. In the Sparrow case (1990) the Supreme Court "revitalized the Crown's special duty to protect First Nations."[17] Lyon argues that the main trust responsibility lies with the federal government, but it is also shared by provincial governments, as they have the legislative capacity to affect Aboriginal interests.

The resulting uncertainty over responsibility has created problems for all Aboriginal peoples, and particularly those living off-reserve. Disputes over jurisdiction have led to the inadequate provision of services and funding. As well, federal-provincial differences have interfered with Aboriginal peoples' efforts to assume responsibility for the provision of their own programs and services.[18] As Aboriginal peoples move toward self-government, a clarification of these issues is essential. These Aboriginal governments will need financial support, and this issue, in turn,

---

[16] Native Council of Canada Constitutional Review Commission, *Equity of Access: The Forgotten Majority Speaks*, working paper #4 (Ottawa: Native Council of Canada, February, 1992).

[17] Lyon, *Aboriginal Peoples and Constitutional Reform in the 90s*, 9.

[18] J. Ryan, *Wall of Words: The Betrayal of the Urban Indian*, (Toronto: Peter Martin Associates Limited, 1978).

depends on the scope of Aboriginal jurisdiction and responsibility.

Two further aspects of the context for urban Aboriginal self-government need to be emphasized. The first is the socio-economic conditions of urban Aboriginals. The second is the nature of urban Aboriginal institutions already in place or that are just now emerging.

The urban Aboriginal population is growing rapidly, indeed has doubled in the past decade.[19] About 40 per cent of status Indians live off-reserve in urban areas, and the majority of non-status Indians and Métis live in towns and cities. Through a combination of social, economic and political factors, migration to cities has increased and can be expected to continue with population growth on reserves. The urban Aboriginal population on a whole is younger, more female, more transient and more dependent on transfer income, than the urban population in general. Indeed an overall picture of poverty, unemployment, and poor health, education and housing standards prevails -- although it is evident that not all Aboriginal persons living in cities fit this profile. On the whole, however, the Aboriginal population in urban areas may be said to be economically and socially marginalized.

The problems -- economic, social and cultural -- faced by Aboriginal peoples in Canadian urban centres has led them to develop services and institutions to suit their particular needs, and to redress their severe problems. A paper prepared for this conference outlines the nature of such Aboriginal organizations in three Canadian cities.[20] The range of such institutions is much broader even than in these three cities, and draws strength from such long-standing organizations as the network of Native Friendship Centres. The forms of organization and scope of services provided by existing institutions reveal some of the possibilities of Aboriginal self-government without a land base, but they also show the weaknesses of the current political and institutional framework. The institutions have been limited by a lack of autonomy and inadequate and inconsistent funding. These Aboriginal organizations also have to comply with municipal, provincial and federal directives and program standards that are not directed to the needs of Aboriginal communities. At least to a very large degree, therefore, Aboriginal self-government in urban areas can be seen as a means to gain more autonomy (including financial independence) over these existing and developing institutions and the functions they perform.

---

[19] See Peters.

[20] Stewart Clatworthy, Jeremy Hull and Neil Loughton, "Urban Aboriginal Organizations: Edmonton, Toronto and Winnipeg".

## II. EXERCISING SELF-GOVERNMENT AND IMPLICATIONS FOR URBAN ABORIGINAL PEOPLES

### Introduction

Section 35 (1) of the *Constitution Act, 1982* recognizes and affirms "the existing Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada." Aboriginal organizations argue that the right of self-government flows from the inherent sovereignty of Aboriginal peoples. Therefore, as an inherent, existing right, it can be argued that the right of self-government is already included in Section 35(1). And even though Aboriginal organizations worked during the recent round of constitutional negotiations to have the explicit recognition of the inherent right of self-government in the constitution (by amending section 35), they now maintain that such explicit recognition is not strictly required for self-government to proceed.[21]

The actual exercise of the right of self-government may vary according to its relationship to other Aboriginal rights. Some communities are located within their own traditional lands. Other communities consist primarily of members of a particular treaty nation. Other, "mixed" communities may either be based within the traditional lands of a particular nation or have links to a variety of Aboriginal nations. These situations all involve different applications of Aboriginal and treaty rights, including the right of self-government.

### Four Ways of Exercising Self-Government

To the extent to which the inherent right of self-government is associated with other Aboriginal rights, there are then, a number of potential ways in which these rights could be exercised. However, the path chosen for pursuing the right of self-government will have implications for how it is applied by Aboriginal people living in the city.

There are essentially four general ways in which the inherent right of self-government could be exercised, each of which has different implications for Aboriginal people residing in urban areas:

#### 1. *Governing the Traditional Territory*

Most of what is now Canada was governed by one Aboriginal nation or another with more or less clearly defined territorial boundaries, prior to European settlement. Aboriginal people contend that their rights to governance over their traditional territories have never been lost, and that the exercise of an inherent right may well involve some exercise of jurisdiction by individual Aboriginal nations over their Aboriginal territory.

Aboriginal families and communities in urban centres reside within the boundaries of at least one original territory, as traditionally defined and settled among Aboriginal peoples. Examples

---

[21] This is also the view of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. See *Partners in Confederation: Aboriginal Peoples, Self-Government and the Constitution* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1993) especially pp. 31-36.

of urban Aboriginal peoples living within their own traditional territory are Micmacs in Halifax or Algonquians in Ottawa-Hull. These people may therefore have certain rights and authority that derive from their original occupation of that territory, and that extend beyond the urban area. These could include rights to natural resource management or access to hunting, fishing, trapping and other harvesting rights. Such rights would not apply however, to Aboriginal peoples who do not inhabit their original territory or, of course, to non-Aboriginals.

**2. *Governing a More Limited Land Base***

As a result of their settlement on reserves, and of subsequent land settlements and related treaty entitlements, the Aboriginal rights of many Aboriginal peoples are defined chiefly in terms of a land base. The practice of an inherent right of self-government in these situations therefore may be broader than the self-government that can be exercised over the traditional territory (outside reserves), given that there has been limits to the continuing Aboriginal jurisdiction over traditional territory, including the suppression and usurping of that jurisdiction by non-Aboriginal jurisdictions. However this form of self-government is also narrower than traditional government in that its governing powers relate to a specific and in some cases very limited land base, as compared to the traditional territory of the Aboriginal nations. Nonetheless, in the modern Canadian context, Aboriginal self-government has been most easily visualized as occurring on a land base, if only because there exists a territory separate and distinct from non-Aboriginal communities. The territorial format accords with the European model of territorial governance imported to Canada.

Most large urban populations of Aboriginal peoples include among their community at least some people (or in cases such as Calgary, a majority of the Aboriginal population) who have specific Aboriginal rights related to a land base and certain treaty rights. As land claim and other settlements are reached, even more Aboriginal peoples in urban areas will be potential beneficiaries of "modern" treaty rights.

**3. *Governing Members of an Aboriginal Nation Off the Land Base***

If self-government of Aboriginal nations is to have full meaning, it will have to extend over members of that nation wherever they live, at least for some matters. Extra-territorial application of self-government by land-based Aboriginal governments may thus be an important part of any arrangements. The right to govern child welfare for example, would not be fully exercised if the jurisdiction stopped the moment a family member left a reserve to live in the city.

How such governing rights are implemented in practice may depend on a variety of circumstances. Power could be delegated to urban Aboriginal institutions from Aboriginal governments established under the two previous sources of inherent rights, (i.e. government over traditional territories and governments with a more limited land-base). Extra-territorial benefits are also important to consider. In particular, access to land and other resources, and the financial resources derived from them, is a key issue for urban native people seeking the benefits of their Aboriginal rights.

### 4. *Governing Members of a General Aboriginal Population*

The fourth way in which an inherent right of Aboriginal self-government may be exercised is the right of Aboriginal communities in general, wherever they exist in Canada, to govern themselves. Without explicit constitutional recognition, this right may remain vaguely defined, although it could become specifically mandated by a National Treaty (i.e., an agreement to be protected under Section 35 of the *Constitution Act, 1982*) to govern the rights of all Aboriginal peoples regardless of status, origin or place of residence.

This form of self-government may best serve those mixed urban communities of Aboriginal peoples who are outside their traditional territory, or where there exists a mixture of peoples, some of whom have treaty rights and some who do not. The general Aboriginal communities of Vancouver or Toronto would appear to fall into this category.

To make a distinction between these ways of exercising the inherent right of self-government may seem an overly academic point to many, and could be perceived as a perpetuation of the legal legacy of "dividing" and "conquering" the Aboriginal peoples of Canada. It is not an issue that can be ignored, however. The practical implementation of self-government, and the power structures that go with it, will depend on the perceived source of self-government rights and thus the political legitimacy of Aboriginal government. The basis on which self-government is built is for the Aboriginal peoples themselves to determine. However, from the perspective of this paper Aboriginal self-government must deal fully with the situation and problems of city dwellers if it is to meet challenges facing Aboriginal peoples in Canada today.

Given the variety of urban situations, Aboriginal peoples have an obvious interest in ensuring that their fundamental rights are not tied to residence in a particularly territory. While some Aboriginal communities in urban areas are located within traditional lands and have rights tied to that territory, many urban residents live outside their original territories, or move between communities. Thus it may be necessary to provide for the mobility of Aboriginal rights, to ensure that Aboriginal peoples living in mixed communities or outside of traditional lands will be able to protect their cultures, languages and traditions. The Native Council of Canada argues that "Aboriginal people must come to know that regardless of where they live the exercise of their fundamental rights will be accepted and promoted as equally as others."[22] Legal measures to provide for mobility would ensure that rights would not necessarily be attached to a land base, thus allowing for a variety of forms of urban self-government.

The next section of this paper deals with specific forms for the application of Aboriginal self-government in urban areas, and deals with six key issues related to governing. In developing these forms it is important to bear in mind the different paths for self-government outlined here. The chief problems for fully realizing the inherent right of self-government in cities is to ensure that this right is recognized as adhering to Aboriginal peoples generally and not solely dependent on where they happen to live.

---

[22] Native Council of Canada Constitutional Review Commission, *Aboriginal Directions for Coexistence in Canada*, working paper #1, (Ottawa: Native Council of Canada, August 1991).

The intent is not to deny or reduce the rights of self-government associated with other inherent or treaty rights. However, the practical implementation of urban-based self-government will have to deal directly with the overlapping of self-governing powers. We already see in several urban centres a conflict among Aboriginal organizations with differing political and membership bases, reflecting the distinctions drawn in the legal bases of their right of self-government. Ways must be found to reduce such conflict where it only serves to hinder the progress of Aboriginal self-government, and to provide for coordination and cooperative relations where different Aboriginal organizations are to co-exist. To do less would be to perpetuate current situations where many individual Aboriginal persons fall between the cracks of political division.

Among these latter issues, the "extra-territorial" aspect of land-based Aboriginal governments will need to be coordinated and accommodated with urban self-governing institutions. Urban natives will also want to have access to the broader aspects of Aboriginal rights -- such as land and resources not in the urban area -- if they too are to promote their cultural and economic development.

## III. URBAN ABORIGINAL SELF-GOVERNMENT IN PRACTICE

### Forms of Urban Self-Government

Different forms of urban self-government relate to the distribution of urban populations. Three models are presented here: first, *a community of interest model* best adapted to a dispersed population; second, a *neighbourhood model* for a concentrated population; and third, an *extra-territorial model* to deal with citizens of Aboriginal nations not based in the city.

In a *community of interest*[23] situation the Aboriginal population is dispersed throughout the city. Martin Dunn has argued that "their `territory' would be cultural rather than geographic, and their `jurisdiction' would be defined accordingly."[24] The concept of having different institutions for various segments of the population is not hypothetical. The separate school system in Ontario provides an example. In Ontario cities, as many as four individual and distinct school boards coexist within the same or similar territory: an English public school board; a French public school board; an English Roman Catholic school board; and a French Roman Catholic school board. Municipal taxpayers contribute to part of the cost of one or another or these school boards, choosing which board their taxes will support. The rest of the funding comes from the province. Certain aspects of curricular and teacher training are standardized for all school boards in the province, but individual school boards still have significant room to design and implement an education program that meets community needs. Many Aboriginal institutions -- including school boards -- could provide similar levels of community autonomy without adversely affecting the public provision of services to the community as a whole.

Another possibility is the concentration of the Aboriginal population in a particular area, such as a *neighbourhood*. These communities might be able to take on a larger governing role than dispersed communities. At various times the development of Aboriginal neighbourhoods have been proposed. In the early 1970s, Dosman recommended the creation of an Indian enclave in the urban environment.[25] He suggested that a carefully designed self-governing native residential community could provide support for urban Indians and Métis in adapting to the urban setting, and help to meet their economic, political, and psychological needs. The community could assist with economic development and opportunities, and provide child care, education and other services.

In the early 1970s, a federally funded feasibility study looked into the creation of an Indian urban village in downtown Winnipeg, complete with schools, art and cultural facilities, health and social services, shopping facilities, and headquarters for political and cultural organizations.[26] While the plan received some attention it never went beyond the proposal stage.

---

[23] Dunn, *Access to Survival*, 11.

[24] Ibid., 20.

[25] E. Dosman, *Indians: The Urban Dilemma*, (Toronto: McClelland and Stewart, 1972), 183-188.

[26] See L. Krotz, *Urban Indians: The Strangers in Canada's Cities*, (Edmonton: Hurtig,1980), 58-61.

These neighbourhoods could provide cultural havens and allow for a greater scope of self-government in the urban setting. However, there are potentially negative consequences, including the creation of a ghetto-like atmosphere. The acquisition of an urban land base does not appear to be a priority of urban Aboriginal organizations at the present time. However, the concept of an Aboriginal neighbourhood merits some consideration.[27]

Overlaying both of these models could be an *extra-territorial* model. Certain laws of land based Aboriginal nations might apply to the citizens of those nations regardless of where they currently live.[28] They would extend the powers of land based governments into urban areas. Extra-territorial powers are usually proposed in relation to areas such as justice, family law, and the provisions of child and family services, welfare, and education. This model has some precedents. The Canada-Manitoba-Indian Child Welfare Agreement allows regional Indian child welfare agencies to exercise jurisdiction over children of band members living in urban centres, at the request of the band members.[29] Under the proposed Yukon First Nations self-government agreement, Yukon First Nations have responsibility for all Aboriginal citizens residing in the Yukon, within or outside of Yukon Indian Lands, in areas including health, welfare, and adoption.

A number of problems with this model can be identified. It would create different services and regulations both between the non-Aboriginal and Aboriginal communities, and within the urban Aboriginal community. Without coordination between governments, it could lead to a confusing array of different standards and services. As well, urban residents would have to ensure that their interests were adequately represented in the land based governments whose laws applied to them. The success of an extra-territorial model depends on agreements and continuing effective relations with land based Aboriginal governments and on self-identification by urban Aboriginal residents of their association with the land based communities.

**The Elements of Self-Government**

Using the basic forms reviewed above, six areas relating to self-government are examined below: membership issues; the jurisdiction and powers of Aboriginal governments; urban governing structures; access to lands and resources for urban populations; the financing of urban Aboriginal governments; and the relationships of urban Aboriginal governments to other Aboriginal and non-Aboriginal governments.

---

[27] This idea of urban reserve is not the same as land in an urban area being purchased and attached to reserve lands for purposes of business development, etc., (and not for residential use) as is now being proposed and tried in some towns and cities.

[28] For further discussion see Robert Groves, "Territoriality and Aboriginal Self-Determination: Options For Legal Pluralism in Canada," paper presented to the 6th International Symposium of the Commission on Folk Law and Legal Pluralism, Ottawa, August, 1990.

[29] This agreement does not deal with the needs of permanent off-reserve residents. A new organization called Mamawi has been established to deal with the child welfare services of this group in Winnipeg.

### 1. *Membership*

Membership is a fundamental issue for self-government, as it determines who is entitled to the rights, benefits, and corresponding responsibilities of governments. Membership in Aboriginal governments also has implications for provincial and national citizenship, and for relationships with local governments and other Aboriginal governments.

Most urban Aboriginal governments or institutions will necessarily be confined to the Aboriginal community (i.e., the ethnic or racial minority) rather than be classed as public government.[30] Rights and responsibilities will be based on ethnic criteria or acceptance into the Aboriginal community rather than the standard model of public government in which all residents of a particular territory come under the jurisdiction of the government. One exception to this rule would be public governments where Aboriginals are the majority such as Nunavut (although this may never apply in urban areas as defined in this paper). Another exception might be an Aboriginal neighbourhood, in which regulation and access to certain services would be based on ethnicity *and* residence.

Membership in these governments or institutions can be determined in several ways. Self-identification is a common means of establishing membership in an urban Aboriginal government. Many urban organizations currently provide services on this basis. All people who identify themselves as Aboriginal would have access to Aboriginal services and be entitled to participate in governing institutions. However, a "free rider" problem could emerge if Aboriginal status carries with it sufficiently differential rights and access to improved benefits.[31] There may be a need for some community control over membership. Thus, membership could be determined by a combination of self-identification and community acceptance. In this case, an adjudicative body would be required if membership rules or decisions were challenged. One form for this to take could be "recognition panels" established jointly by the interested parties. In the transition to self-government, self-identification might be the best means to determine the initial community of interest. Then, if necessary, standards for community acceptance could be developed.

In terms of an Aboriginal neighbourhood, community standards might determine who could reside in the area, as well as who could have access to services and rights. Again, an adjudicative body would be necessary. Residents of the neighbourhood might be subject to special regulations that applied only in that area.

The extra-territorial powers of land based governments also raise some membership issues.[32] They raise questions as to the type and method of representation which urban residents would

---

[30] See D. Hawkes, *Aboriginal Self-Government: What Does it Mean?*," 27-28, for a distinction between "ethnic" and "public" government.

[31] R. Gibbins and J.R. Ponting, "An Assessment of the Probable Impact of Aboriginal Self-Government", in A. Cairns and C. Williams, research coordinators, *The Politics of Gender, Ethnicity and Language in Canada*, (Toronto: University of Toronto Press, 1986), 203.

[32] Falconer provides an overview of some of the advantages and disadvantages of this model. See "Urban Indian Needs," 35.

have in land based governments, and what priority those governments would give to their interests. The model could serve to fragment the urban community, given the different rights and access to services for urban residents. While some individuals would not have citizenship in any land based nation, among the rest of the population there could be a diversity of citizenships. However, land-based and urban governments may be able to develop reciprocal arrangements to overcome some of these problems.

A significant concern in the urban setting is the potential for individuals to opt out of services or institutions. In land-based Aboriginal nations, residents must follow government regulations and use the existing services as no others will be available. But in cities, individuals may choose to opt out of Aboriginal governing structures and make use of municipal, provincial or federal programs. This is an important consideration for Aboriginal governments, as community support and certain threshold numbers of people are necessary to ensure the funding support and therefore the viability of self-governing arrangements. Urban communities may need to determine rules for opting out of certain institutions, or whether urban self-government will come as a "package," requiring participation in all areas of Aboriginal governance, or none at all.

While the general issue of the application of the Charter to Aboriginal governments is beyond the scope of this paper, the urban situation does raise a number of issues related to individual rights. A requirement to participate in Aboriginal governing structures could infringe upon individual rights to equality with non-Aboriginal people in the same areas. A related issue is whether non-Aboriginal people will have a right to the services provided by Aboriginal organizations. For example, could a non-Aboriginal child attend an Aboriginal school?

Membership in Aboriginal governments also leads to broader questions about the provincial and national citizenship of Aboriginal peoples. Gibbins and Ponting question the extent to which self-government might add to or alter Canadian citizenship -- if it is to be maintained at all by those under the jurisdiction of Aboriginal governments.[33] They suggest that self-government could have high costs for individual Aboriginal citizens, including reduced access to federal and provincial programs and restricted mobility.[34] These concerns need to be addressed. If self-government is to benefit Aboriginal peoples, they must be assured that it will not jeopardize their access to such important individual citizen entitlements as Old Age Security, welfare, unemployment insurance, and provincial health plans. Cassidy and Bish argue that Aboriginal self-government need not involve the loss of rights of provincial residence and Canadian citizenship:

> There is no reason why Indian people should not continue to enjoy the full rights of Canadian citizenship and even special Aboriginal rights in Canada, if their governments gain a full measure of recognition. Different governments do different things for different people. Governments often overlap with other governments in their responsibilities to and relationship with their citizens, especially in a federal system.[35]

---

[33] Gibbins and Ponting, "An Assessment of the Probable Impact", 175.

[34] Ibid., 223.

[35] F. Cassidy and R. Bish, *Indian Self-Government: Its Meaning in Practice*, (Halifax: Institute for Research on Public Policy, 1989), 58.

The relationship between Aboriginal, provincial, and Canadian citizenship remains a central issue to be resolved for self-government to work effectively. Fortunately, federal systems of government provide an effective model and the means by which multiple layers of citizenship can coexist. The Canadian federation should be able to adapt to embrace Aboriginal citizenship in addition to existing federal, provincial, and municipal citizenship.

**2. *Governing Structures***

Governing structures will vary according to the different powers exercised and services to be provided in the urban community. A number of different models have been proposed. The corporate or Aboriginal society model is based on the example of associations in professions such as law or medicine.[36] Aboriginal societies would regulate membership and govern in limited spheres, such as religion, language, and culture. They might also develop administrative arrangements to deliver services to members of their society. Individuals would become members by virtue of their Aboriginal identity and acceptance by other members of the Aboriginal society.

This model has several limitations. Membership in an Aboriginal community is very different from membership in a profession. As well, the current aspirations of Aboriginal peoples go well beyond the normal connotations of self-governing societies. However, the model does provide a conceptually simple way of looking at urban self-government. It shows how institutions can regulate individuals and provide services according to specific needs, without exercising an entire range of governing powers.

A broader model is Aboriginal self-administration.[37] Self-administration can take the forms of institutional or political autonomy. Institutional autonomy involves the creation of specialized single purpose services, institutions, and agencies, in areas such as child welfare and education. All Aboriginal peoples in the urban centre would be eligible to participate in these institutions. They could be run by a board elected or otherwise chosen by Aboriginal peoples which would set policy, administer services, and hire and supervise staff.

The political autonomy model involves the creation of central policy-making bodies to administer service delivery as part of their larger function of political representation. Representatives would be elected to councils at the local, regional, and provincial levels. The political organization would be responsible for the design and delivery of services, and the management of institutions. These forms of institutional and political autonomy seem better suited to the aspirations of Aboriginal peoples than the Aboriginal society model.

At the urban level, various forms of Aboriginal government could coexist, depending on the size and resources of the community. As Bish has emphasized in his work, it is useful to think of different models of government for different functions.[38] General governments, such as

---

[36] W. Reeves, "Native Societies: The Professions as a Model of Self-Determination for Urban Natives", in J. Ponting (ed.) *Arduous Journey*.

[37] Weinstein, *Aboriginal Self-Determination Off a Land Base*.

[38] R. Bish, *Community Models of Government*, (Victoria: University of Victoria, 1990).

existing federal and provincial governments, correspond to the political autonomy model. Some Aboriginal communities may wish to have a general government to coordinate activities and to carry on relations with other Aboriginal and non-Aboriginal governments. General governments could also receive revenues and channel funding to specific services.

Another option is an institution such as URBAN (currently existing in Vancouver). It presents an alternative between the political and institutional autonomy models. While it draws a number of agencies together and distributes funding, it does not perform the political representation role of a general government. In a purely institutional model, agencies in individual areas such as economic development, housing, and social services could be administered by separate boards or commissions, not linked by an agency or related to a general government.

Some urban communities may find they are too small to perform certain functions on their own. In this case, they may join with other Aboriginal or non-Aboriginal communities to form special purpose governments in some areas. This would allow a sharing of resources and provide economies of scale for the more effective exercise of their jurisdiction. Possible examples are joint school or police boards.

There are also options apart from the creation of new Aboriginal institutions, boards, and political bodies. Where numbers are small and cooperation with other Aboriginal communities is impractical, representation on existing local school boards, child welfare agencies, and other such bodies is an alternative approach to governing. In this way, institutions could develop cultural sensitivity, and specific programs could be directed towards the needs of the Aboriginal community. This model might be applicable to smaller urban areas or large cities with only very small Aboriginal populations.

Related to governing structures are questions of leadership selection and the role of traditional forms of government. Here, the characteristics of the community must be taken into consideration. Communities that are relatively homogenous in terms of tribal affiliation may be able to combine some traditional forms of governing and leadership selection. Elders may play a special role in a general government or advisory body. In heterogeneous Aboriginal communities, tribal affiliations could be taken into consideration in forming a representative body.

As new forms of government develop, accountability becomes an important issue. Communities will have to determine the means by which administrators and leaders are held accountable for financial and other decisions. They will have to decide what kind of input the Aboriginal community at large will have into governing. This demonstrates a need for internal communication, through such means as community meetings, newsletters, and television and radio broadcasts.

### 3. *Jurisdiction and Powers of Aboriginal Governments*

The right to self-government will be circumscribed at least to some degree, either by the courts or by negotiation with other governments. This will delimit a range of areas in which Aboriginal governments have the potential to exercise power. Within this range of powers, urban communities may be unable to exercise jurisdiction in some areas. In others, they may find it

unnecessary to have powers. For example, with the possible exception of an Aboriginal neighbourhood, Aboriginal communities will have no need for powers over services such as street paving or lighting. In urban settings, government activity needs to be directed toward areas that are culturally sensitive and of particular concern to the needs of the community. This will require knowledge of the demographic and socio-economic characteristics of the community.

It is important to conceive of powers as evolving over time. During the transitional and early stages of self-government, urban communities may lack the capacity to govern in certain areas. As institutions, skills, and resources develop, a wider range of powers may be possible. Communities will have to first identify the sectors that are considered to be a priority. Then, they can determine what level of jurisdiction they want to exercise in those areas.[39] Powers may involve both the regulation of citizens and the provision of services. As a base case, urban communities may want to exercise some level of jurisdiction in some or all of the following areas:

- membership
- education
- economic development
- cultural development, including language, religion and other traditions
- local administration of justice, e.g., policing, probation, sentencing, etc.
- social services, including child welfare
- local health services
- a form of local taxation
- recreation

Depending on the characteristics of the community, other options can be added to this base list. Aboriginal communities based in a neighbourhood could take on some authority over special zoning and land use, buildings, and the administration and management of property. Communities located on traditional lands in urban areas may have special or additional rights and jurisdiction over natural resources and land use. Communities with interests in lands outside the urban area may have input into natural resource management, the environment, hunting, fishing, trapping, and wildlife protection on those lands.

All Aboriginal peoples may wish to have input in areas that extend beyond their communities. These include matters such as communications (as it relates to Aboriginal culture), the justice system including the Criminal Code, and Aboriginal institutions of higher education. Along with other Aboriginal communities, they may want to have some direct authority in these areas, or shared jurisdiction. These issues relate to the possible development of Aboriginal political institutions that are larger in scope than urban governments, or Aboriginal representation in federal and provincial political bodies. For example, while urban Aboriginal communities may have a role in local policing, it may not be feasible for them to develop their own court systems. If an Aboriginal justice system (or systems) is developed, it could serve both land and urban

---

[39] While it is meant to address land based situations, Robert Bish's work for the Gitksan-Wet'suwet'en Tribal Council provides a useful general framework for approaching issues of jurisdiction and government structures. See R. Bish, *Community Models of Indian Government*, and *A Practical Guide to Issues in Gitksan-Wet'suwet'en Self-Government*, (Victoria: University of Victoria, 1986).

based communities.

A second issue to consider is the level of jurisdiction. As a separate order of government, Aboriginal governments would be sovereign within their areas of jurisdiction. However, these powers can be exercised in various ways. Some may be exclusive to the Aboriginal governments, which will exercise legislative and administrative powers. In other areas, jurisdiction would be shared with non-Aboriginal governments. While Aboriginal governments would not have their overall power delegated, there could be cases in which the delegation of individual powers is used. For example, until they chose to exercise powers in some areas, Aboriginal governments could delegate them to other bodies. Or, if governments cannot come to agreement over the entrenchment of some powers in the Constitution, it may in the interests of federal, provincial, or municipal governments to delegate powers to Aboriginal governments until agreement is reached. A third possibility is the delegation of powers from one Aboriginal government to another.

**4. *Access to Lands and Resources***

While this study examines self-governing arrangements for urban populations, access to lands and natural resources is still a relevant issue. While these populations do not have an exclusive land base, access to the *benefits* of lands and resources could help to finance their governments and may be important to the maintenance of Aboriginal cultural values. As well, if the legal divisions between Aboriginal peoples are resolved, some members of the urban Aboriginal population may have access to treaty rights and land claims settlements. Aboriginal populations residing on their original territory may have access to particular rights in that area. Under claims settlements they may be entitled to forms of financial compensation, which could help to support self-governing institutions. Those who do not reside on original lands, but who have treaty rights may also have access to benefits of land and resources.

For communities in which there is no possibility of access to original lands, there is a variety of possible options.[40] Specific lands could be set aside for the urban community through Crown land grants. Rent or royalty payments would help to develop economic self-sufficiency. Morse notes that this approach is limited by the lack of available Crown land in parts of southern Canada, particularly near urban areas. However, land could be set aside in more remote locations. An alternative would be to obtain privately owned land through expropriation or purchase by the Crown. This is probably the most realistic option if land is to be provided to Aboriginal peoples living in urban areas.[41] Crown trusteeship of designated lands for the benefit of urban populations is a third option. However this alternative does not really fit the model of self-government, as Aboriginal peoples would receive the benefits of the land, but have no jurisdiction over it. A final option would be direct purchase of land by Aboriginal governments. Obviously, this would be limited by the financial capacity of the community or by financial transfers to the community. As well, it would require special legislation to meet Aboriginal desires for communal land holding.

---

[40] These are detailed in B. Morse, *Providing Land and Resources for Aboriginal Peoples*, (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1987).

[41] Ibid., 14.

This is not to suggest that the acquisition of a land base or even access to the benefits of lands and resources is a precondition to self-government. For Aboriginal peoples in urban areas, it is important that the right of self-government not be linked to a land base. However, equality of access to the full benefits of Aboriginal rights, including land and resources with or without treaties, is an important issue for some urban Aboriginal communities.

### 5. *Financing*

Secure and sufficient financing is perhaps the key element in ensuring the viability of Aboriginal self-governing arrangements. Studies of the implementation of existing self-government agreements have repeatedly observed the serious impediments to self-government created by a lack of adequate funding.[42] These experiences have demonstrated the need for secure long term financing to allow both independence and an adequate level of service provision. By and large, the sums required for urban governments may be very small in relation to existing municipal, provincial, or federal budgets. However, given the socio-economic conditions of most Aboriginal communities, only limited resources are available to them to finance their governments by themselves. Thus, funding from other levels of government is essential.

Sources of funds can be divided into three categories: the tax base, revenue raising, and fiscal arrangements. Urban Aboriginal governments would have only a limited tax base. Local taxation authority might include Aboriginal school taxes applied in a similar manner as separate school taxes. A portion of local property taxes might be allocated to Aboriginal government according to the functions of local government they assume. Those who qualify for land claims may receive taxable resources as part of agreement package. Dunn also suggests that communities without access to claims might be assigned a designated portion of existing non-renewable resource taxes to help finance their governing activities.[43]

Revenues could come from economic development corporations and various special ventures and enterprises. Communities with access to resources could also receive revenues from resource development. Land claim settlements could potentially provide significant revenues for urban communities residing on traditional lands.

Given the limited tax base of Aboriginal governments, and the need to develop revenue raising capacity, fiscal arrangements will likely be the greatest source of funding. Most proposals for financing land based governments have been based on the existing framework of fiscal federalism, a model that can also be applied to urban governments. The financing of Aboriginal governments could be based on the equalization principle in section 36 of the *Constitution Act, 1982*. This section commits the federal government to provide equalization payments to provinces to ensure that they have enough revenues to provide a comparable level of public services across the country. As a separate order of government within the Canadian federation, Aboriginal governments would be entitled to equalization. Some authors have also linked this

---

[42] D. Hawkes and E. Peters, eds. *Implementing Aboriginal Self-Government: Problems and Prospects*, (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1986).

[43] Dunn, *Access to Survival*, 50.

entitlement to the fiduciary responsibility of the Crown, or as a "rent" for the territory of Canada.[44] Equalization payments would provide Aboriginal governments with predictable revenues and wide discretion in spending. Additional funding could come from program conditional transfers, such as Established Programs Financing (EPF), or spending conditional transfers. Agreements or contracts between governments could specify other funding arrangements.

Hawkes and Maslove have elaborated a set of principles that can be used to establish a policy framework for fiscal arrangements:

1. Financing must suit the model of self-government arrangements or institutions. Essentially, the fiscal transfer system must "incorporate a sufficient degree of non-conditionality to reflect and support the degree of autonomy in the self-government arrangements."[45]

2. Fiscal arrangements should fit the economic characteristics of the community. This refers to the ability of the community to generate its own funds through taxation, resource revenues, and economic ventures.

3. Fiscal arrangements should encourage Aboriginal governments to move toward their own revenue raising by creating incentives for economic development. This would create a greater capacity for the community to fund services itself.

4. Fiscal arrangements should incorporate means to ensure equity among Aboriginal communities, and between Aboriginal and non-Aboriginal communities. This relates to both a concern for adequate levels of services for community members, and to the viability of the government. Without adequate funding to provide public services, Aboriginal individuals in urban areas might turn to services provided by other governments.

5. The overall design of the components of a fiscal transfer should reflect the characteristics of the public services in question. In areas of national concern, funding by conditional grants would be appropriate. In areas that have national standards, program conditional grants like EPF might be suitable. In areas of purely local interest, unconditional grants could apply.[46]

Hawkes and Maslove describe how Aboriginal primary and secondary schools might be financed.[47] Taxes could be applied to users, and/or the schools could receive a portion of the public and separate school taxes. There could also be arrangements with federal and provincial governments to aid in the development of curricular materials and to provide Aboriginal teacher training.

---

[44] Lyon, *Rights of Citizenship and Access to Governmental Services*, 12.

[45] Ibid, 111.

[46] These principles come from D. Hawkes and A. Maslove, "Fiscal Arrangements for Aboriginal Self-Government," in D. Hawkes, ed. *Aboriginal Peoples and Government Responsibility*, 110-119.

[47] Ibid, 121.

Fiscal arrangements can evolve with the growth of urban governments. As communities develop both politically and economically, they can also develop more fiscal autonomy and less dependence. As a basic principle, though, self-government will require adequate levels of funding to ensure the viability of institutions, and enough unconditional funding to escape from the problems that have plagued existing self-governing arrangements.

**6. *Intergovernmental Relations***

Self-governing arrangements will also have to address the relationship between urban governing institutions and other Aboriginal and non-Aboriginal governments. Effective relationships are particularly important for urban governments which will simply not be able to function without frequent interaction with surrounding non-Aboriginal and Aboriginal governments.

Intergovernmental relations will play a role in both the implementation and evolution of Aboriginal self-government. The entrenchment of broad constitutional principles would have required Canadian governments to work with Aboriginal peoples to come to agreements on power sharing. Aboriginal governments will still have to untangle themselves from federal and provincial jurisdiction in some areas. In other areas, existing governing institutions will have to make room for Aboriginal peoples. Negotiations will have to cover all of the areas discussed above. In the absence of an explicit constitutional text, a broad intergovernmental agreement could provide the forum in which negotiations take place and how they are to be expressed in the final form, whether it be through treaties, agreements or other means.

As Aboriginal self-government develops, there will be a need for continuing flexibility. Initial agreements are unlikely to be the last word, as Aboriginal governments will have to continue to work out their relationships with neighbouring governments. Various mechanisms can be used for intergovernmental relations, including agreements, joint councils, and protocols.

Urban Aboriginal governments may deal regularly with other Aboriginal governments, especially those located in close proximity to the urban centre. They may pool resources and share services in some areas. Urban governments might also work out agreements with land based governments to deal with the exercise of extra-territorial powers. These agreements could provide for overlapping powers or could delegate powers to urban governments over citizens from the land based communities who are now living in urban areas.

Urban Aboriginal governments may also want to participate in regional or provincial Aboriginal councils. These councils could coordinate some of their activities and policies. While local autonomy is important, there will be a need for some standards to ensure that Aboriginal peoples receive similar levels of services when they move from one place to another. At the national level, Aboriginal governments may want to form a confederacy or have regular meetings similar to First Ministers Conferences.

Relationships with non-Aboriginal governments can vary from representation in existing institutions to the development of new bodies and institutions. In the case of separate local institutions, regular meetings could ensure some level of consistency of services and deal with areas of overlap. At the provincial level, these relations could be carried out by provincial

councils. A national confederacy could play a similar role at the federal level. For issues of national importance to all Aboriginal peoples, the Aboriginal confederacy could appoint delegates to meet with federal and provincial officials.

For conflicts over jurisdiction, separate dispute resolution bodies may be necessary. This could avoid a recourse to the court system. Cowie suggests that an alternative dispute resolution mechanism be established which could defuse conflicts, discuss proposed legislation, and make non-binding recommendations. He suggests that it could encompass all legislation and actions of participant governments and deal with issues as access to Indian lands, environmental control and land use or planning issues. It could also be used for the planning and implementation of programs, definition of standards and broader policy coordination in areas such as education, social services, administration of justice, economic development and taxation. Dispute resolution bodies could serve as "clearing houses and mechanisms of cooperative study and action on issues that cut across regulatory and service jurisdictions of Indian, municipal, provincial, and federal governments."[48]

Another alternative is a special court to decide jurisdictional issues between Aboriginal and non-Aboriginal governments, and indeed, all issues relating to Aboriginal rights. Given Aboriginal peoples' concerns over the treatment of their rights by Canada law and legal institutions, this alternative should be given serious consideration.

The integration of a separate order of government, consisting of many small governments, into the Canadian federal system will be complex and will take time. The development of effective intergovernmental relations will be essential to ensuring that Aboriginal self-government is workable, and effort spent in the early stages to develop good intergovernmental relationships will pay off in all of the subsequent stages of development.

---

[48] Cowie, *Future Areas of Jurisdiction*, 65. Roland Penner has also provided some more recent thought to the idea of an aboriginal constitutional commission to deal with such transitional problems, in his paper "Bridging the Constitutional Gap: An Appropriate Process, An Appropriate Content," delivered at the Canadian Legal Education Symposium of the Canadian Bar Association, April 1991, Winnipeg.

## IV. CONCLUSION

Developing self-governing arrangements for Aboriginal peoples living in urban areas will not be easy. The preceding pages illustrate the many distinctions between Aboriginal peoples in terms of culture and legal status. There are also differences between communities in terms of political traditions and economic development. If self-government is to succeed, there will clearly be a need to develop the resources, skills, and coherence of urban Aboriginal communities.

In developing self-governing arrangements, urban communities will have to address all the elements of governing. Some of this is best done wholly within the community itself while other matters will involve negotiation with other Aboriginal and non-Aboriginal governments. Urban communities will have to establish membership criteria, and determine what types of governing structures they want to put into place. They will also have to decide what kinds of powers they want to exercise, and whether they will be exclusive or shared. Urban governing institutions will regulate citizens and provide services within a more limited scope, in particular over those matters related to culture and the social and economic needs of the urban Aboriginal community. While some direct taxing power may be feasible, the development and maintenance of these institutions will require the continuing financial support of other levels of governments. Urban governing institutions will not be viable without secure and adequate funding. As well, Aboriginal and non-Aboriginal governments will need to develop a variety of intergovernmental links to deal with shared areas of jurisdiction, issues of local, provincial and national concern, and disputes over jurisdiction.

Self-government can be viewed as an on-going process. The constitutional recognition of the inherent right does not mean that self-governing institutions will appear all at once. Institutions already in place provide useful models and may develop into fully self-governing bodies. Urban Aboriginal governments' powers, governing structures, fiscal arrangements, and relationships with other governments will develop and change as self-government progresses.

Self-government for Aboriginal peoples living in urban areas challenges common assumptions about the roles and powers of governments. It also alters standard conceptions about the practice of Aboriginal self-government. While it is unrealistic to think that these arrangements will be developed easily and without conflict, it is important to begin now to develop workable models for urban self-government. This will ensure that the right of self-government can be exercised by all Aboriginal peoples, not just those individuals residing on a land base. Only in this way can self-government work toward meeting the special cultural, social, political, and economic needs of all Aboriginal peoples.

# MODÈLES DE GOUVERNEMENT AUTOCHTONE EN MILIEU URBAIN

Research & Analysis Directorate

Direction de la recherche et de l'analyse

Indian and Northern Affairs Canada

Affaires indiennes et du Nord Canada

Canada

# MODÈLES DE

# GOUVERNEMENT AUTOCHTONE

# EN MILIEU URBAIN

Rapport établi pour la Direction de la politique et de l'orientation stratégique
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

par

Jill Wherrett et Douglas Brown
Institut des relations intergouvernementales
Université Queen's
Kingston (Ontario)

1994

**Les opinions exposées dans le présent rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien**

## TABLE DES MATIÈRES


Page

I. **INTRODUCTION** ..... 1
La population autochtone du Canada ..... 3
Responsabilité des gouvernements fédéral et provinciaux ..... 6

II. **L'EXERCICE DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET SES RÉPERCUSSIONS POUR LES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN** ..... 10
Introduction ..... 10
Quatre façons d'exercer l'autonomie gouvernementale ..... 10
1. *Gouverner le territoire traditionnel* ..... 10
2. *Gouverner une assise territoriale plus restreinte* ..... 11
3. *Gouverner les membres d'une nation autochtone vivant hors de leur assise territoriale* ..... 11
4. *Gouverner les membres d'une population autochtone générale* ..... 12

III. **L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DES AUTOCHTONES EN MILIEU URBAIN DANS LA PRATIQUE** ..... 14
Formes d'autonomie gouvernementale urbaine ..... 14
Les éléments de l'autonomie gouvernementale ..... 16
1. *Appartenance* ..... 17
2. *Structures gouvernantes* ..... 19
3. *Compétence et pouvoirs des gouvernements autochtones* ..... 21
4. *Accès aux terres et aux ressources* ..... 23
5. *Financement* ..... 24
6. *Relations intergouvernementales* ..... 26

IV. **CONCLUSION** ..... 29

# I. INTRODUCTION[1]

Au cours des dix dernières années, le concept de l'autonomie gouvernementale des Autochtones est devenu le centre des discussions constitutionnelles entourant les questions autochtones. Des décisionnaires, des universitaires et des organisations autochtones ont tous établi des modèles illustrant l'aspect que l'autonomie gouvernementale pourrait avoir dans la pratique. À ce jour, le débat a été axé dans une large mesure sur les arrangements d'autonomie gouvernementale relatifs aux bandes indiennes vivant dans des réserves existantes, ainsi que sur la création de territoires gouvernés par les Inuit dans le Nord. C'est donc dire que l'on a associé la plupart des modèles d'autonomie gouvernementale à une assise territoriale définie. Quelques analystes ont étudié les possibilités de disposer d'arrangements d'autonomie gouvernementale qui ne seraient pas liés à une assise territoriale mais, plus précisément, à des régions urbaines[2]. En général, cependant, la littérature traitant de l'autonomie gouvernementale a eu tendance à faire ressortir les obstacles que pose l'absence d'assise territoriale. En 1985, dans une étude de diverses propositions d'autonomie gouvernementale, David Hawkes a fait remarquer ce qui suit :

> [TRADUCTION] Un élément commun à toutes ces propositions est l'hypothèse que l'autonomie gouvernementale est fondée sur une assise territoriale. Aucune forme d'autonomie gouvernementale n'a été mise de l'avant sans une assise territoriale qui puisse être désignée comme telle, quel que soit le sens ordinaire que l'on donne à ce terme[3].

L'importance accordée aux collectivités nordiques ou fondées sur une réserve a entraîné l'exclusion d'un vaste segment de la population autochtone des discussions relatives à l'autonomie gouvernementale. Au Canada, nombreux sont les Autochtones qui ne vivent pas dans une réserve ou dans le Nord. On trouve des familles et des collectivités autochtones dans de grands centres urbains, de petites villes, des régions rurales et dans de nombreux endroits éloignés. Le présent document a pour but d'aider à élargir les paramètres du débat. Il analyse les questions d'autonomie gouvernementale qui s'appliquent à un segment particulier de la population située hors des réserves, soit les Autochtones vivant en milieu urbain.

Il est nécessaire de bien saisir le concept de l'autonomie gouvernementale si l'on veut répondre aux besoins et aux aspirations de tous les Autochtones. Il faut aller au-delà du sens classique de ce concept et embrasser une vision plus large des possibilités qu'il offre. L'importance donnée aux modèles fondés sur une assise territoriale ne tient pas compte de la réalité d'une population autochtone urbaine en croissance, et l'on néglige aussi d'examiner comment un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale sera mis en oeuvre dans un contexte urbain. Le droit à l'autonomie

---

[1] Le présent document est une version abrégée et révisée de : J. Wherrett et D. Brown, Self-Government for Aboriginal Peoples Living in Urban Areas, un document établi par l'Institut des relations intergouvernementales pour le compte du Conseil national des Autochtones du Canada, avril 1992.

[2] M. Dunn, *Access to Survival: A Perspective on Aboriginal Self-Government for the Constituency of the Native Council of Canada*, (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 1986); W. Reeves, "Native Societies: The Professions as a Model of Self-Determination for Urban Natives, dans J.R. Ponting, (sous la dir. de) *Arduous Journey: Canadian Indians and Decolonization*, (Toronto : McClelland and Stewart, 1986); et J. Weinstein, *Self-Determination off a Land Base*, (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 1986).

[3] D. Hawkes, *Aboriginal Self-Government: What Does it Mean*? (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 1985), p. 25.

gouvernementale devrait s'appliquer à tous les peuples autochtones, mais, dans la pratique, sa forme et sa substance peuvent varier suivant les caractéristiques de la collectivité en question.

L'autonomie gouvernementale des Autochtones sans assise territoriale est un sujet qui suscite peu d'attention, mais il ne s'agit pas d'une notion abstraite ou théorique. Dans bien des endroits au Canada, les Autochtones vivant en milieu urbain ont déjà commencé à se gouverner. Ils prennent activement part à l'administration et à la prestation de services, et ont établi des institutions politiques. Ces dernières peuvent servir de modèles utiles à d'autres collectivités autochtones urbaines, et se transformer peut-être en des institutions qui se gouvernent librement dans le contexte de la Constitution canadienne. Elles aident à montrer qu'il n'est pas nécessaire qu'un gouvernement soit doté d'une assise territoriale comme telle pour jouir d'une compétence territoriale. Les gouvernements autochtones urbains disposeront de quelques limites territoriales pour exercer leurs pouvoirs, mais la possession de terres n'est pas une condition préalable pour gouverner.

La définition qui suit manque d'attrait symbolique, mais d'un point de vue fonctionnel, il est possible de décrire l'autonomie gouvernementale comme étant :

> [TRADUCTION] un niveau défini de compétence ou de contrôle à exercer soit exclusivement, soit sur une base partagée, avec des gouvernements autochtones et/ou non autochtones, et un éventail large ou restreint de secteurs « gouvernementaux » ou de compétence[4].

Cette définition peut englober toutes sortes d'arrangements. Elle pourrait inclure les collectivités situées sur une assise territoriale définie, qui assumeraient une vaste gamme de ce qui constitue aujourd'hui des pouvoirs locaux, provinciaux et fédéraux. Elle pourrait aussi inclure des collectivités autochtones urbaines et d'autre nature dont les institutions autonomes sont d'une envergure plus restreinte que celles des collectivités dotées d'une assiste territoriale, en ce qui concerne du moins la gestion des terres. Les institutions ou les gouvernements urbains disposeront de types de pouvoirs, de niveaux de compétence et d'arrangements administratifs et de financement différents. Dans bien des domaines -- dans la plupart d'entre eux, en fait -- les Autochtones vivant en milieu urbain peuvent participer intégralement aux droits et aux responsabilités rattachés à la citoyenneté locale, provinciale et fédérale. Toutefois, dans d'autres domaines, comme ceux qui sont au coeur de la survie culturelle, les Autochtones vivant en milieu urbain pourraient créer leurs propres services et institutions. Ces institutions seront confrontées à des difficultés à la fois communes aux gouvernements autochtones dotés d'une assise territoriale et uniques à la situation urbaine. Mais ces arrangements d'autonomie gouvernementale pourraient constituer, pour les peuples autochtones, un moyen de préserver leurs langues et leurs traditions culturelles, ainsi que d'améliorer leur situation sociale et économique.

Le présent document part de l'hypothèse qu'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale fait partie de la Constitution en ce sens qu'il s'agit d'un droit ancestral reconnu à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982. Il examine ensuite comment l'on pourrait mettre en pratique la notion d'autonomie gouvernementale dans les régions urbaines. Le but n'est pas de proposer un modèle particulier de gouvernement ou d'institution autonome, mais d'exposer diverses options et possibilités, et de soulever des problèmes et des questions qu'il est nécessaire de régler au moment

---

[4] I. Cowie, *Future Areas of Jurisdiction and Coordination Between Aboriginal and Non-Aboriginal Governments*, (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 1987), p. 13.

de mettre au point des arrangements réalisables. Le reste de la présente introduction décrit le contexte dans lequel s'inscrit l'établissement de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain. Il passe brièvement en revue les différentes catégories juridiques dans lesquelles ont été divisés les peuples autochtones du Canada, et présente diverses questions liées aux responsabilités qu'assument actuellement les gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard de ces derniers[5]. La deuxième section, qui traite du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale lui-même, décrit comment ce droit pourrait être exercé dans des milieux urbains différents et par rapport à d'autres droits ancestraux. La troisième section porte sur différents modèles et éléments de gouvernement; elle passe en revue différents modèles de gouvernement, ainsi que différentes options concernant l'appartenance, les structures de gouvernement, les pouvoirs des gouvernements autochtones, l'accès aux terres et aux ressources, le financement et les relations intergouvernementales. La dernière section du document renferme quelques conclusions.

Avant de poursuivre, il est important de préciser ce que l'on entend par « urbain » dans le présent contexte. Dans ce document-ci, le mot « urbain » désigne les villes de grande ou de petite taille qui comptent une population autochtone importante, mais où les Autochtones sont minoritaires par rapport au reste de la population de l'endroit. Cette définition engloberait des villes de grande taille comme Vancouver, Toronto, Montréal, Calgary, et Halifax, ainsi que des villes de taille plus restreinte. Le document ne traite pas directement de la situation de l'autonomie gouvernementale exercée hors d'une réserve en milieu rural, dans de petites villes et dans des endroits éloignés, ou dans des collectivités où les Autochtones sont majoritaires.

**La population autochtone du Canada**

Les Autochtones du Canada sont habituellement connus sous le nom d'Indiens, d'Inuit et de Métis. Ils sont caractérisés par des identités culturelles, linguistiques et juridiques diversifiées. Les Autochtones qui ont été regroupés sous l'étiquette des « Indiens » depuis le contact avec les Européens sont en fait les membres de diverses nations autochtones telles que les Micmacs, les Cris, les Ojibwas et les Gitksans. Les Indiens parlent aussi diverses langues, et possèdent des économies traditionnelles, des systèmes politiques et des habitudes de vie qui varient selon la région. À ces différences culturelles originales s'ajoutent des distinctions de nature juridique. La législation fédérale a réparti la population indienne en catégories juridiques, assorties de droits et de restrictions qui diffèrent. Les Indiens dits inscrits sont ceux qui sont enregistrés en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Cette dernière établit un système complexe d'enregistrement[6]. Les définitions ont varié au gré des révisions de la *Loi sur les Indiens*, et elles reposent sur divers critères, dont le degré d'ascendance indienne, la parenté, le mode de vie et l'appartenance à un groupe constitué. Le critère du mode de vie a été éliminé en 1951 lorsqu'un élément de « groupe constitué » a été ajouté. Le degré d'ascendance indienne demeure un facteur pour la détermination du statut, tout comme la parenté.

---

[5] Le contexte de l'autonomie gouvernementale devrait également inclure un profil de la population autochtone et de ses caractéristiques socio-économiques. Ce profil est présenté dans le document qu'Evelyn Peters a préparé pour la conférence.

[6] La description du système d'enregistrement est tirée de B. Morse, « The Aboriginal Peoples of Canada », dans B. Morse (sous la dir. de). *Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Métis and Inuit Rights in Canada*, (Ottawa : Carleton University Press, 1991), p. 3.

Il a été soutenu que : [TRADUCTION] « le résultat net est que le texte actuel de la *Loi sur les Indiens* comporte un système hybride de définition du statut qui empêche les Indiens d'avoir une emprise quelconque sur le processus décisionnel »[7]. Sous certaines réserves, les Indiens inscrits ont droit à l'appartenance à l'effectif d'une bande, à la résidence dans une réserve, à des exemptions fiscales, à des droits issus de traités ainsi qu'à des programmes fédéraux spéciaux. À l'heure actuelle, il existe au Canada environ 600 bandes indiennes et quelque 2 360 réserves. Environ la moitié des Indiens inscrits sont aussi des Indiens visés par un traité, les descendants d'une nation ou les membres enregistrés d'une bande qui a signé un traité. Avant la Confédération, les traités étaient signés entre les nations indiennes et la Couronne par l'entremise de représentants du gouvernement britannique[8]. Ils ont été conclus dans les Maritimes, en Ontario et sur l'île de Vancouver entre 1693 et 1862, et comportaient des dispositions relatives à la paix, aux alliances politiques et militaires, au commerce et aux terres. Quelques traités liés aux terres ont ouvert la voie à l'implantation agricole, tandis qu'en Ontario, les traités Robinson-Huron et Robinson-Superior ont lancé le secteur de l'exploitation minière. La Proclamation royale de 1763 confère plus de légitimité aux traités et fixe le contexte dans ils s'inscrivent. Elle partage le statut constitutionnel des traités et, aujourd'hui, les Autochtones font valoir que la Proclamation est une reconnaissance de leur statut en tant que nations et de l'existence d'une relation spéciale avec la Couronne, car elle reconnaissait [TRADUCTION] « plusieurs nations ou tribus d'Indiens » sous la « protection » de la Couronne.

Après la Confédération, le gouvernement du Canada a assumé la responsabilité des traités et de l'établissement de traités. Les principaux traités qui ont été conclus après la Confédération sont les onze traités numérotés qui visent les provinces des Prairies, et s'étendent jusqu'au sud des Territoires du Nord-Ouest, à certaines parties du Territoire du Yukon, au nord-est de la Colombie-Britannique et au nord de l'Ontario. Les traités de 1923 et 1929 couvrent aussi des parties de l'Ontario. En général, les traités datant d'après la Confédération prévoyaient la création de réserves exclusives, des paiements en espèces et des rentes destinés aux membres des bandes et à leurs descendants, ainsi que quelques droits à la chasse, à la pêche, au piégeage et à l'éducation[9]. Parmi les traités modernes se trouvent la Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975), la Convention du Nord-Est québécois (1978), la Convention définitive des Inuvialuit (1984) et les accords (éventuels) sur les revendications territoriales que négocient actuellement les gouvernements fédéral et provinciaux et les peuples autochtones.

L'interprétation des traités continue d'être une pomme de discorde entre les peuples autochtones et les gouvernements canadiens. Ces conflits sont liés à des notions différentes quant à l'utilisation des terres, à des différends au sujet du sens original de traités et du contexte dans lequel ils ont été conclus, de même qu'à la mise en oeuvre subséquente de leurs dispositions. En 1982, la Proclamation royale a été reconnue dans la *Loi constitutionnelle* de 1982. Dans l'arrêt Simon (1986), la Cour suprême a reconnu les droits de chasse que contenait censément le Traité de 1752 entre le peuple micmac et l'État. La cour a précisé aussi que, pour l'identification et l'interprétation des traités, il

---

[7] *Ibidem*, p. 4.

[8] B. Wildsmith, « Pre-Confederation Treaties » dans B. Morse (sous la dir. de), *Aboriginal Peoples and the Law.*

[9] Voir N. Zlotkin, « Post-Confederation Treaties », dans B. Morse (sous la dir. de), *Aboriginal Peoples and the Law.*

faudrait tenir compte non seulement du texte écrit de ces derniers, mais aussi du contexte dans lequel ils avaient été conclus[10].

De nombreux Indiens ont une ascendance indienne et une affiliation culturelle, mais ne sont pas inscrits comme Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Certains n'ont jamais été inscrits parce qu'ils vivent dans une région éloignée ou qu'ils étaient absents de leur collectivité au moment de l'inscription[11]. D'autres ont perdu leur statut involontairement ou volontairement par émancipation. En échange de la renonciation à leur statut, ces personnes obtenaient le droit de vote ainsi que d'autres droits rattachés à la citoyenneté canadienne. Avant 1985, les femmes qui épousaient un homme non inscrit perdaient aussi leur statut, et ne pouvaient le transmettre à leurs enfants. En 1985, le projet de loi C-31 a modifié la *Loi sur les indiens* de manière à faire disparaître certaines des dispositions discriminatoires relatives au statut. Il a permis la réintégration d'un grand nombre de personnes qui avaient perdu leur statut ou auxquelles celui-ci avait été refusé, et disposait que toutes les personnes déjà enregistrées comme Indien inscrit le demeureraient. Le projet de loi C-31 permettait aussi aux bandes d'établir leurs propres codes d'appartenance. En 1991, environ 90 000 Indiens inscrits (18 %) étaient des Indiens nouvellement inscrits ou des enfants de ces derniers. Ces Indiens sont souvent appelés « nouveaux inscrits » ou « Indiens en vertu du projet de loi C-31 ».

Les Indiens non inscrits peuvent aussi être des « Indiens visés par un traité » si leurs ancêtres étaient membres de collectivités qui avaient signé un traité. Cependant, leur accès aux droits issus des traités est restreint. Certaines de ces Indiens ne sont tout simplement pas reconnus comme étant visés par un traité, même si leurs ancêtres vivaient dans une région soumise à un traité. D'autres ont été rayés des listes de traités lorsqu'ils ont renoncé à leur statut d'Indien ou l'ont perdu. Certains Indiens dont le statut a été rétabli en vertu du projet de loi C-31 ne figurent pas encore sur les listes de traités.

Les origines des Métis est une question complexe elle aussi. Ces derniers sont souvent désignés comme les descendants de la population franco-indienne qui s'était établie près de la rivière Rouge. Cependant,

> [TRADUCTION] Les cultures métisses ont acquis une variété de formes historiques et régionales, ce qui fait qu'il est difficile de les caractériser. Des groupes de Métis ont existé avant et après l'époque de rivière Rouge/Batoche, qui a duré de 1880 à 1885. Ils comprennent les Métis de la région de l'Atlantique, les collectivités des Sang-Mêlé de la Baie d'Hudson qui sont éparpillées aux quatre coins dupays, ainsi que les populations de Métis des Territoires et du Québec[12].

---

[10] N. Lyon, *Aboriginal Peoples and Constitutional Reform in the 90s*, étude de base n° 7 du Projet de réforme constitutionnelle de l'Université York, (North York : Centre for Public Law and Public Policy, Université York, 1991), p. 5.

[11] D'autres informations sur les multiples raisons pour lesquelles des Indiens ont ainsi été privés de leurs droits ou n'ont pas été inclus comme Indiens inscrits sont présentées dans un document du Congrès des peuples autochtones, *Bill C-31 and The New Indian Act*; Guidebook No. 1 Applying for Status (Ottawa : Congrès des peuples autochtones, 1985) et Guidebook No. 2 Protecting Your Rights (Ottawa, Congrès des peuples autochtones, 1986).

[12] Commission d'enquête sur la Constitution du Conseil national des Autochtones du Canada, *Métis: Peoples and Nations*, document de travail n° 3, (Ottawa : Conseil national des Autochtones du Canada, février, 1992).

Une définition large des Métis englobe toutes les personnes d'ascendance mixte indienne et non indienne qui se déclarent comme métis et sont acceptées par la collectivité des Métis. Dans les années 1800, quelques Métis ont reçu des concessions de terres ou des certificats d'argent au lieu des paiements prévus par les traités et du droit à des réserves. Lorsque la première *Loi sur les Indiens* a été adoptée, en 1876, les Métis qui avaient droit à des certificats d'argent n'ont pu s'inscrire comme Indiens. Cependant, en vertu du projet de loi C-31, certaines personnes qui se déclarent comme métis ont été reconnues par le gouvernement fédéral comme Indiens inscrits. La population des Métis demeure concentrée dans les Prairies, mais on en compte aussi dans les Territoires du Nord-Ouest, en Colombie-Britannique, au Québec, en Ontario et dans les provinces de l'Atlantique.

Les Inuit habitaient traditionnellement les régions arctiques du Canada, dans ce qui constitue aujourd'hui les Territoires du Nord-Ouest, le nord du Québec et le Labrador. Ils représentent la majorité de la population nordique et sont demeurés distincts au point de vue culturel et géographique. Les Inuit n'ont pas de réserves ou de traités historiques importants, mais sont signataires de la Convention de la Baie James et de la Convention du Nord-Est québécois.

La population autochtone se distingue donc par des identités nationales, culturelles et régionales différentes. La toute première de ces différences est les catégories juridiques qu'a établies le gouvernement canadien. Les définitions juridiques ont fragmenté la population indienne en plusieurs catégories, qui sont souvent source de confusion : Indiens inscrits, non inscrits, soumis à un traité, non soumis à un traité et visés par le projet de loi C-31. Ces distinctions se reflètent dans les structures et les objectifs des organisations politiques autochtones nationales. Les Inuit sont représentés par l'Inuit Tapirisat du Canada. L'Assemblée des Premières nations (AFN) représente les bandes d'Indiens inscrits du pays tout entier. Cette organisation est donc axée sur les intérêts de ces collectivités dotées d'une assise territoriale. Le Métis National Council (MNC) représente principalement les Métis des Prairies et de la Colombie-Britannique, dont les origines remontent à la colonie de la rivière Rouge. Le Conseil national des Autochtones du Canada (CNAC) -- dont le nom a récemment été changé pour celui de Congrès des peuples autochtones -- désigne comme ses membres tous les Indiens vivant à l'extérieur des réserves ainsi que les Métis vivant à l'extérieur des Prairies. Cette organisation inclut dont les Indiens inscrits vivant hors des réserves, visés par le projet de loi C-31 ou non inscrits, de même que les Métis, dont un grand nombre jouissent de droits issus de traités et d'autres ont un titre autochtone.

Au nombre des distinctions culturelles et juridiques principales figure en outre une grande variété de différences d'ordre politique, social et économique, qui sont liées à l'établissement de collectivités autochtones individuelles depuis le contact avec les Européens et d'autres colons. Si l'on veut que l'autonomie gouvernementale contribue au bien-être des peuples autochtones, il sera nécessaire de reconnaître ces différences. Le but que l'on vise ici n'est pas de légitimer ou de perpétuer les différences, mais de reconnaître qu'il faut en tenir compte. S,il est possible que les catégories juridiques soient modifiées ou dissoutes dans l'avenir, les divisions historiques qu'elles ont créées subsisteront et devront, à la longue, être guéries.

**Responsabilité des gouvernements fédéral et provinciaux**

Les vues contradictoires au sujet des responsabilités gouvernementales compliquent depuis

longtemps la politique relative aux peuples autochtones[13]. Le problème de la responsabilité a une incidence sur les questions de compétence, d'accès aux services et aux programmes, et de financement[14]. Le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle* de 1867 confère au gouvernement fédéral la compétence sur « les Indiens et les terres réservées aux Indiens ». Cette mesure a accordé au gouvernement fédéral une compétence législative exclusive à l'égard des traités et des réserves, ainsi que de vastes pouvoirs sur la vie des peuples autochtones. Le gouvernement a toutefois choisi de restreindre sa responsabilité. L'application des lois et des programmes spéciaux du gouvernement fédéral se limite aux personnes définies comme Indiens inscrits dans la *Loi sur les Indiens*. Depuis les années 1960, le gouvernement fédéral restreint également de façon générale sa responsabilité à l'égard de la prestation de services et de l'octroi de fonds à la population d'Indiens inscrits vivant hors des réserves. La situation varie d'une province à un autre, mais le gouvernement fédéral supporte en tout ou en partie les coûts relatifs aux services dispensés dans les réserves, tandis que les provinces ou les bandes agissent comme agents de prestation. Le gouvernement fédéral peut payer les services fournis aux Indiens inscrits qui quittent une réserve pour peu de temps. Le ministère des Affaires indiennes finance aussi les études postsecondaires et les services de santé destinés aux Indiens inscrits, vivant dans les réserves ou hors de ces dernières. En outre, les programmes destinés à l'ensemble des Autochtones dans des domaines tels que le logement et l'emploi sont répartis entre un certain nombre de ministères fédéraux. À part cela, les dépenses et les responsabilités qui s'appliquent aux Indiens inscrits vivant hors des réserves sont généralement laissées aux provinces.

Les provinces ont fait valoir qu'elles n'ont aucune responsabilité spéciale envers les Autochtones. Hormis quelques programmes spéciaux destinés à tous les Autochtones, les gouvernements provinciaux traitent en général les Indiens inscrits ou non inscrits comme s'ils faisaient partie de la population générale de la province au chapitre du financement et de la prestation de services. Aucun gouvernement, sauf l'Alberta, n'a assumé une responsabilité spéciale quelconque à l'endroit des Métis. Le gouvernement albertain a accepté d'être responsable des Métis vivant dans huit établissements de la province qui ont été mis de côté pour eux en 1938[15].

Les Inuit tombent sous le coup du paragraphe 91(24) par suite d'une décision que la Cour suprême a rendue en 1939. Cependant, ils ne relèvent pas de la *Loi sur les Indiens*. Dans les territoires du Nord-Ouest, au Québec et au Labrador, les Inuit bénéficient de programmes sociaux et économiques que finance le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien. La plupart d'entre eux continuent de vivre dans des territoires traditionnels qui sont aujourd'hui considérés exclusivement comme des terres conférées par entente, ou actuellement déterminés par suite de négociations relatives à des revendications territoriales.

---

[13] Pour une analyse des questions de compétence et de responsabilité, voir B. Morse, « Government Obligations, Aboriginal Peoples and Section 91(24) », et A. Pratt, « Federalism in the Era of Aboriginal Self-Government », dans D. Hawkes (sous la dir. de), *Aboriginal Peoples and Government Responsibility*, (Ottawa : Carleton University Press, 1989).

[14] D. Hawkes, *The Search for Accommodation*, (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 1987), p. 9.

[15] L'Alberta s'est jointe récemment à toutes les autres provinces pour accepter que les Métis étaient visés par le paragraphe 91(24), mais de façon à éviter de perturber les établissements de Métis créés par la province en 1938, et confirmés de nouveau dans une loi provinciale proclamée en 1990, avec le soutien de l'Alberta Federation of Métis Settlements.

Le gouvernement fédéral a choisi de n'exercer qu'une responsabilité restreinte à l'égard des peuples autochtones, mais la situation juridique n'est pas encore claire. Une question non résolue est la portée du paragraphe 91(24). Selon les organisations qui représentent les Indiens non inscrits et les Métis, cette disposition devrait être interprétée comme incluant tous les Autochtones. Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle* de 1982 reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités existants des Indiens, des Inuit et des Métis. Cependant, en étant exclus de la portée du paragraphe 91(24), de nombreux Indiens non inscrits et Métis ne peuvent exercer de droits issus de traités et être parties à la plupart des règlements relatifs à des revendications territoriales. Le Conseil national des Autochtones du Canada a plaidé en faveur de l'« équité d'accès » :

> [TRADUCTION] L'équité d'accès signifie que chaque Autochtone présent au Canada, qu'il s'agisse d'un Métis, d'un Inuit, d'un Indien inscrit ou d'un Indien non inscrit vivant à l'intérieur ou à l'extérieur d'une réserve, a une chance égale de bénéficier des droits autochtones ou issus d'un traité (y compris les droits établis en vertu d'un accord lié à une revendication territoriale) s'ils a, à l'égard de ces droits, une relation bénéficiaire qui peut être démontrée[16].

Le CNAC a suggéré que l'on intègre le principe de l'équité d'accès à une entente constitutionnelle en matière d'autonomie gouvernementale.

Une seconde question met en cause la relation entre l'État et les peuples autochtones. Ces derniers font valoir que l'État entretient une relation spéciale avec tous les peuples autochtones, une relation qui fait partie intégrante du processus de conclusion de traités ainsi que de la Proclamation royale de 1763. Cette relation porte le nom de relation fiduciaire, et elle oblige l'État à protéger les intérêts des peuples autochtones. Dans des décisions récentes, la Cour suprême a explicité la notion d'obligation fiduciaire de l'État. En 1984, dans l'arrêt Guérin, la Cour a commencé à s'éloigner de la tradition qui consistait à autoriser l'État à exercer sa compétence à l'égard des peuples autochtones à leur détriment. Dans l'arrêt Sparrow (1990), la Cour a redonné vie à l'obligation spéciale dans laquelle se trouve l'État de protéger les Premières nations[17]. Lyon soutient que la responsabilité fiduciaire principale incombe au gouvernement fédéral, mais que les gouvernements provinciaux la partagent eux aussi car ils ont la capacité législative d'agir sur les intérêts des Autochtones.

L'incertitude qui découle de cette situation pour ce qui est de la responsabilité crée des problèmes pour tous les Autochtones, et plus particulièrement ceux qui vivent hors des réserves. Les conflits de compétence ont mené à une prestation de services et un financement inadéquats. En outre, les différences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux font obstacle aux efforts des peuples autochtones pour prendre en charge la prestation de leurs propres programmes et services[18]. Comme les peuples autochtones s'orientent vers l'autonomie gouvernementale, il est essentiel de clarifier ces questions. Les gouvernements autochtones auront besoin d'un appui financier et, cettte question, à son tour, dépend de l'étendue de la compétence et de la responsabilité des

---

[16]Commission d'enquête sur la Constitution, Conseil national des Autochtones du Canada, *Equity of Access: The Forgotten Majority Speaks*,document de travail n° 4 (Ottawa : Conseil national des Autochtones du Canada, 1992).

[17] Lyon, *Aboriginal Peoples and Constitutional Reform in the 90s*, p. 9.

[18] J. Ryan, *Wall of Words: The Betrayal of the Urban Indian*, (Toronto: Peter Martin Associates Limited, 1978).

Autochtones.

Il y a deux autres aspects du contexte dans lequel s'inscrit l'autonomie gouvernementale des Autochtones vivant en milieu urbain qu'il importe de souligner. Le premier est leur situation socio-économique; le second, la nature des institutions autochtones urbaines déjà établies ou qui commencent tout juste à voir le jour.

La population autochtone urbaine croît rapidement; en fait, depuis dix ans, elle a doublé[19]. Environ 40 p. 100 des Indiens inscrits vivent en dehors des réserves et en milieu urbain, et la majorité des Indiens non inscrits et des Métis vivent dans des villes. À cause d'une combinaison de facteurs d'ordre social, économique et politique, la migration vers les villes s'est intensifiée, et l'on peut s'attendre à ce que cette tendance se poursuive à mesure qu'augmente la population dans les réserves. La population autochtone urbaine, dans son ensemble, est plus jeune, plus féminine, plus transitoire et plus dépendante de revenus de transfert que la population urbaine en général. En fait, la situation générale est marquée par la pauvreté, le chômage et des normes de santé, d'éducation et de logement de piètre qualité -- encore qu'il soit évident que ce ne sont pas tous les Autochtones vivant dans les villes qui correspondent à ce profil. En général, toutefois, on peut dire que la population autochtone vivant en milieu urbain est marginalisée d'un point de vue économique et social.

Les problèmes -- d'ordre économique, social et culturel -- auxquels sont confrontés les Autochtones vivant en milieu urbain au Canada ont amené ces derniers à établir des services et des institutions qui conviennent à leurs besoins particuliers, et à corriger les graves problèmes qui les assaillent. Un document établi en vue de la présente conférence expose la nature des organismes autochtones de ce genre dans trois villes du Canada[20]. La portée de ces institutions est plus vaste, même dans ces trois villes, et puise de sa force auprès d'organisations existant depuis longtemps, comme le réseau de centres d'accueil autochtones. Les formes d'organisation des institutions existantes, ainsi que l'étendue de leurs services, révèlent certaines des possibilités qu'offre l'autonomie gouvernementale des Autochtones non dotés d'une assise territoriale, mais aussi les faiblesses du cadre politique et institutionnel actuel. Les institutions sont restreintes dans leurs activités par un manque d'autonomie et une aide financière insuffisante et inégale. Ces organismes autochtones doivent aussi se conformer à des directives et des normes de programme fédérales, provinciales et municipales qui ne sont pas axées sur les besoins des collectivités autochtones. Par conséquent, dans une très large mesure au moins, l'autonomie gouvernementale des Autochtones qui vivent en milieu urbain peut être considérée comme un moyen d'acquérir plus d'autonomie (d'indépendance financière aussi) par rapport aux institutions existantes et en développement, ainsi qu'aux fonctions qu'elles accomplissent.

---

[19] Voir Peters.

[20] Stewart Clatworthy, Jeremy Hull et Neil Loughton, « Urban Aboriginal Organizations: Edmonton, Toronto and Winnipeg ».

## II. L'EXERCICE DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET SES RÉPERCUSSIONS POUR LES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN

### Introduction

Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle* de 1982 reconnaît et confirme « les droits existants -- ancestraux ou issus de traités -- des peuples autochtones du Canada ». Les organisations autochtones font valoir que le droit à l'autonomie gouvernementale découle de la souveraineté inhérente des peuples autochtones. Il peut donc être dit qu'en tant que droit existant et inhérent, le droit à l'autonomie gouvernementale est déjà inclus au paragraphe 35(1). Et même si, au cours de la série récente de négociations constitutionnelles, des organisations autochtones se sont efforcées de faire en sorte que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale soit explicitement reconnu dans la Constitution (en modifiant l'article 35), elles soutiennent maintenant que cette reconnaissance explicite n'est pas strictement nécessaire pour que l'autonomie gouvernementale devienne réalité[21].

L'exercice réel du droit à l'autonomie gouvernementale peut varier selon sa relation avec d'autres droits autochtones. Certaines collectivités occupent leurs propres terres traditionnelles. D'autres se composent principalement de membres d'une nation visée par un traité particulière. Il existe aussi des collectivités dites « mixtes » qui sont situées au sein des terres traditionnelles d'une nation particulière ou qui entretiennent des liens avec diverses nations autochtones. Ces situations comportent toutes des applications différentes des droits ancestraux et issus de traités, et le droit à l'autonomie gouvernementale en fait partie.

### Quatre façons d'exercer l'autonomie gouvernementale

Dans la mesure où le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est associé à d'autres droits autochtones, il existe donc un certain nombre de moyens possibles d'exercer ces droits. Cependant, la voie que l'on choisit pour faire valoir le droit à l'autonomie gouvernementale aura des répercussions sur la façon dont les Autochtones vivant en milieu urbain l'appliquent.

Il existe essentiellement quatre façons générales d'exercer le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, et chacune comporte des répercussions différentes pour les Autochtones vivant en milieu urbain.

#### 1. *Gouverner le territoire traditionnel*

Avant la colonisation européenne, la majeure partie de ce qui est aujourd'hui le Canada était gouvernée par une nation autochtone ou une autre, dans des limites territoriales plus ou moins définies. Les peuples autochtones soutiennent que leurs droits de gouverner leurs territoires traditionnels ne se sont jamais éteints, et que l'exercice d'un droit inhérent pourrait fort bien

---

[21] C'est aussi le point de vue de la Commission royale sur les peuples autochtones. Voir *Partenaires au sein de Confédération : les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, 1993), surtout aux p. 33 à 38.

comporter un exercice de compétence de la part de nations autochtones particulières à l'égard de leur territoire ancestral.

Dans les centres urbains, les familles et les collectivités autochtones habitent dans les limites d'au moins un territoire original, tel que défini et réglé de manière traditionnelle parmi les peuples autochtones. Les Micmacs de Halifax ou les Algonquins d'Ottawa-Hull en sont deux exemples. Ces peuples jouissent donc peut-être de certains droits et de certains pouvoirs découlant du fait qu'ils étaient les premiers à occuper ce territoire, et s'étendant au-delà de la zone urbaine. Il pourrait s'agir, notamment, de droits liés à la gestion des ressources naturelles ou de l'accès à des droits de chasse, de pêche et de piégeage et autres droits de récolte. Ces droits ne s'appliqueraient toutefois pas aux Autochtones qui n'habitent pas leur territoire original ou, cela va sans dire, aux non-Autochtones.

**2. *Gouverner une assise territoriale plus restreinte***

Par suite de l'installation d'Autochtones dans des réserves, ainsi que de règlements territoriaux subséquents et de droits connexes issus de traités, les droits ancestraux d'un grand nombre de peuples autochtones sont principalement définis en fonction d'une assise territoriale. Dans ces situations, l'exercice d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est donc peut être plus vaste que l'autonomie gouvernementale qui peut être exercée sur le territoire traditionnel (hors-réserve), à cause de limites imposées à la compétence continue des Autochtones à l'égard des territoires traditionnels, dont sa suppression et son usurpation par des administrations non autochtones. Toutefois, cette forme d'autonomie gouvernementale est également plus restreinte que la forme traditionnelle de gouvernement en ce sens que ses pouvoirs sont liés à une assise territoriale précise et, dans certains cas, très restreinte, comparativement au territoire traditionnel des nations autochtones. Néanmoins, dans le contexte canadien moderne, on conçoit surtout que l'autonomie gouvernementale des Autochtones est exercée sur une assise territoriale, ne serait-ce que parce qu'il existe un territoire distinct des collectivités non autochtones. La structure territoriale cadre avec le modèle européen de gestion territoriale qui a été importé au Canada.

La plupart des grandes populations urbaines d'Autochtones comportent au sein de leur collectivité quelques personnes au moins (ou, dans des cas comme la ville de Calgary, une majorité de la population autochtone) qui jouissent de droits ancestraux particuliers liés à une assiste territoriale, ainsi que certains droits issus de traités. À mesure que l'on règlera des revendications territoriales et que l'on conclura d'autres règlements, encore plus d'Autochtones vivant en milieu urbain deviendront les bénéficiaires potentiels de droits issus de traités « modernes ».

**3. *Gouverner les membres d'une nation autochtone vivant hors de leur assise territoriale***

Si l'on veut que l'autonomie gouvernementale des nations autochtones ait tout son sens, il faudra qu'elle s'étende aux membres de ces dernières, où qu'ils vivent, du moins pour certaines questions. On peut donc considérer que l'application extraterritoriale de l'autonomie gouvernementale par des gouvernements autochtones dotés d'une assise territoriale comme un élément important de n'importe quel arrangement. Le droit de gérer les services de bien-être à l'enfance par exemple ne serait pas exercé pleinement si la compétence prenait fin dès qu'un membre d'une famille quittait une réserve pour vivre en ville.

La façon dont ces droits de gouvernement sont mis en oeuvre dans la pratique peut dépendre de diverses circonstances. Des pouvoirs pourraient être délégués à des institutions autochtones urbaines par des gouvernements autochtones établis en vertu des deux sources précédentes de droits inhérents (c'est-à-dire, des gouvernements exerçant leur compétence à l'égard de territoires traditionnels, et les gouvernements dotés d'une assise territoriale plus restreinte). Il est également important de prendre en considération les avantages extraterritoriaux. Plus particulièrement, l'accès à des terres ainsi qu'à d'autres ressources, de même que les ressources financières qui en découlent, sont une question de première importance pour les Autochtones urbains qui désirent tirer profit de leurs droits ancestraux.

**4. *Gouverner les membres d'une population autochtone générale***

La quatrième façon d'exercer un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des Autochtones est le droit qu'ont les collectivités autochtones en général, où qu'elles existent au Canada, de se gouverner elles-mêmes. À défaut d'une reconnaissance constitutionnelle explicite, ce droit peut rester défini en termes vagues, encore qu'il puisse être expressément prescrit par un traité national (c'est-à-dire une entente de protection en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982) pour gouverner les droits de tous les Autochtones, indépendamment de leur statut, de leur origine ou de leur lieu de résidence.

Cette forme d'autonomie gouvernementale convient peut-être le mieux aux collectivités urbaines mixtes d'Autochtones vivant hors de leur territoire traditionnel, ou lorsqu'il existe une combinaison de personnes, certaines soumises à des droits issus de traités et d'autres non. C'est dans cette catégorie que sembleraient se ranger les collectivités autochtones générales de Vancouver ou de Toronto.

Le fait d'établir une distinction entre ces façons d'exercer le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale peut paraître par trop abstrait aux yeux d'un grand nombre de gens, et être perçu comme une perpétuation du legs juridique qui consiste à « diviser » et à « conquérir » les peuples autochtones du Canada. Il ne s'agit toutefois pas d'une question dont il est possible de faire abstraction. La mise en oeuvre concrète de l'autonomie gouvernementale, ainsi que les structures de pouvoir qui l'accompagnent, dépendront de l'origine perçue des droits à l'autonomie gouvernementale et, partant, de la légitimité politique du gouvernement autochtone. C'est aux peuples autochtones eux-mêmes qu'il appartient de déterminer le fondement sur lequel reposera l'autonomie gouvernementale. Cependant, du point de vue du présent document, l'autonomie gouvernementale des Autochtones doit traiter pleinement de la situation et des problèmes des habitants des villes si l'on veut qu'elle relève les défis auxquels font aujourd'hui face les peuples autochtones du Canada.

Vu la diversité des situations urbaines, les Autochtones ont manifestement intérêt à veiller à ce que leurs droits fondamentaux ne soient pas liés au fait de résider dans un territoire particulier. Si certaines collectivités autochtones urbaines sont situées sur des terres traditionnelles et possèdent des droits liés à ce territoire, de nombreux résidents des villes vivent hors de leurs territoires originaux, ou se déplacent d'une collectivité à une autre. Il sera donc peut-être nécessaire de prévoir la mobilité des droits ancestraux, afin de garantir que les Autochtones qui vivent dans des collectivités mixtes ou à l'extérieur de terres traditionnelles seront en mesure de protéger leurs cultures, leurs langues et

leurs traditions. Le Conseil national des Autochtones du Canada fait valoir que les Autochtones doivent en venir à savoir qu'indépendamment de l'endroit où ils vivent, l'exercice de leurs droits fondamentaux sera accepté et encouragé sur le même pied que les autres[22]. Des mesures légales prévoyant la mobilité des droits garantirait que ces derniers ne seraient pas nécessairement rattachés à une assise territoriale, ce qui autoriserait donc la création de diverses formes d'autonomie gouvernementale en milieu urbain.

Il est question, à la section suivante du présent document, de formes précises d'autonomie gouvernementale pour les Autochtones vivant en milieu urbain, et, plus précisément, de six questions clés. Il est important de garder à l'esprit les différentes voies d'autonomie gouvernementale qui sont exposées ici. Le principal problème que pose la réalisation entière du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale dans les villes est de le fait de s'assurer qu'il est reconnu que ce droit s'applique aux Autochtones en général et ne dépend pas uniquement de l'endroit où vivent ces derniers.

Le but n'est pas de nier ou d'amoindrir les droits d'autonomie gouvernementale qui sont associés à d'autres droit inhérents ou issus de traités. Toutefois, la mise en oeuvre pratique de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain devra traiter directement du chevauchement des pouvoirs d'autonomie. Nous constatons déjà dans plusieurs centres urbains l'existence d'un conflit entre diverses organisations autochtones dotées d'une composition et d'une base politique différentes, qui sont le reflet des distinctions établies dans les fondements juridiques de leur droit à l'autonomie gouvernementale. Il est nécessaire de trouver des moyens d'amoindrir ces conflits lorsqu'ils ne font qu'entraver l'avancement de l'autonomie gouvernementale des Autochtones, et de prévoir des relations de coordination et de collaboration dans les cas où des organisations autochtones différentes devront coexister, faute de quoi l'on perpétuerait les situations actuelles où de nombreux Autochtones particuliers tombent dans les fissures que créent les divisions politiques.

Parmi ces dernières questions, il sera nécessaire de coordonner et d'adapter avec les institutions autonomes urbaines l'aspect « extraterritorial » des gouvernements autochtones dotés d'une assise territoriale. Les Autochtones des villes voudront aussi bénéficier des aspects plus larges des droits ancestraux -- comme des terres et des ressources situées en dehors de la région urbaine -- pour stimuler eux aussi leur développement culturel et économique.

---

[22] Commission d'enquête sur la Constitution, Conseil national des Autochtones du Canada, *Orientations aborigènes pour la coexistence au Canada*, document de travail n° 1, (Ottawa : Conseil national des Autochtones du Canada, août 1991).

## III. L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DES AUTOCHTONES EN MILIEU URBAIN DANS LA PRATIQUE

### Formes d'autonomie gouvernementale urbaine

La distribution des populations urbaines donne lieu à des formes différentes d'autonomie gouvernementale urbaine. Trois modèles sont présentés dans les pages qui suivent : premièrement, un *modèle fondé sur la communauté d'intérêt*, qui convient le mieux à une population dispersée; deuxièmement, un *modèle de quartier*, qui s'adresse à une population concentrée; troisièmement, un *modèle extraterritorial*, qui concerne les membres de nations autochtones qui ne sont pas établies dans une ville.

Dans une situation de *communauté d'intérêt*[23], la population autochtone est dispersée dans toute la ville. Martin Dunn a fait valoir que [TRADUCTION] « leur territoire serait culturel plutôt que géographique, et leur "compétence" serait définie en conséquence »[24]. L'idée de disposer d'institutions différentes pour divers segments de la population n'est pas hypothétique. Le système scolaire distinct que l'on retrouve en Ontario en est un exemple. Dans les villes de cette province, jusqu'à quatre conseils scolaires individuels et distincts coexistent au sein d'un même territoire ou d'un territoire analogue : un conseil scolaire public anglais, un conseil scolaire public français, un conseil scolaire catholique romain anglais, et un conseil scolaire catholique romain français. Les contribuables municipaux supportent une partie du coût de l'un de ces conseils scolaires, et choisissent celui que leurs taxes financeront. Le reste des fonds provient de la province. Certains aspects du programme d'études et de la formation des enseignants sont les mêmes pour tous les conseils scolaires de la province, mais chaque conseil bénéficie encore d'une grande latitude pour ce qui est de concevoir et de mettre en oeuvre un programme d'enseignement qui répond aux besoins de la collectivité. De nombreuses institutions autochtones -- y compris des conseils scolaires -- pourraient assurer des niveaux similaires d'autonomie communautaire sans que cela porte préjudice à la prestation publique de services à la collectivité dans son ensemble.

Une autre possibilité est la concentration de la population autochtone dans un secteur donné, comme un *quartier*. Les collectivités de ce type pourraient peut-être jouer un rôle de gouvernement plus important que des collectivités dispersées. La création de quartiers autochtones a été proposée à divers moments. Au début des années 1970, Dosman a recommandé que l'on crée une enclave indienne au sein du milieu urbain[25]. Il a indiqué qu'une collectivité résidentielle autochtone autonome, conçue avec soin, pourrait aider les Indiens et les Métis à s'adapter au milieu urbain, et contribuer à répondre à leurs besoins économiques, politiques et psychologiques. La collectivité contribuerait au développement et aux possibilités économiques, et dispenserait des services de garde d'enfants, d'enseignement, etc.

Au début des années 1970, une étude de faisabilité financée par le gouvernement fédéral a

---

[23] Dunn, *Access to Survival*, p. 11.

[24] *Ibidem*, p. 20.

[25] E. Dosman, *Indians: The Urban Dilemma*, (Toronto: McClelland and Stewart, 1972), p. 183 à 188.

examiné la création, au cenre-ville de Winnipeg, d'un village indien urbain doté d'écoles, d'installations artistiques et culturelles, de services sanitaires et sociaux, d'installations de magasinage et de bureaux centraux pour divers organismes politiques et culturels[26]. Ce projet a suscité une certaine attention, mais n'a jamais dépassé le stade du projet.

Ces quartiers pourraient constituer des refuges culturels et permettre davantage d'exercer l'autonomie gouvernementale en milieu urbain. Cependant, cette solution comporte des conséquences potentiellement négatives, dont la création d'une atmosphère de type ghetto. L'acquisition d'une assise territoriale urbaine ne semble pas être, à l'heure actuelle, une priorité pour les organisations autochtones urbaines. L'idée d'un quartier autochtone mérite toutefois d'être examinée[27].

Un modèle *extraterritorial* pourrait englober les deux modèles susmentionnés. Certaines lois des nations autochtones dotées d'une assiste territoriale pourraient s'appliquer aux membres de ces nations, peu importe le lieu où ils vivent[28]. Ces lois étendraient aux régions urbaines les pouvoirs des gouvernements dotés d'une assise territoriale. Les pouvoirs extraterritoriaux que l'on propose s'appliquent habituellement à des secteurs tels que la justice, le droit de la famille et les dispositions relatives aux services d'aide à l'enfance et aux familles, au bien-être social et à l'éducation. Il existe pour ce modèle quelques précédents. L'entente Canada-Manitoba sur les services d'aide à l'enfance indienne permet aux organismes d'aide à l'enfance indienne d'exercer leur compétence sur les enfants des membres de bande vivant en milieu urbain, à la demande des membres de la bande[29]. Selon le projet d'entente d'autonomie gouvernementale des Premières nations du Yukon, ces dernières sont chargées de tous les citoyens autochtones qui vivent au Yukon, sur les terres indiennes du Yukon ou hors de ces dernières, dans des secteurs comme la santé, l'aide sociale et l'adoption.

Ce modèle pose un certain nombre de difficultés qu'il est possible de relever. Il créerait des services et des règlements différents pour les collectivités non autochtones et les collectivités autochtones, ainsi qu'au sein même de la collectivité autochtone urbaine. En l'absence d'une certaine coordination entre les gouvernements, la situation pourrait être source de confusion, en ce sens qu'elle donnerait lieu à une série de normes et de services différents. En outre, les résidents des villes auraient à s'assurer que leurs intérêts sont convenablement représentés dans les gouvernements dotés d'une assise territoriale dont les lois les viseraient. Le succès d'un modèle extraterritorial dépend d'ententes et de relations efficaces constantes avec les gouvernements autochtones dotés d'une assise territoriale, ainsi que de l'auto-identification, par les résidents autochtones urbains, de leur association

---

[26] Voir L. Krotz, *Urban Indians: The Strangers in Canada's Cities*, (Edmonton: Hurtig,1980), p. 58 à 61.

[27] Cette idée de réserve urbaine n'est pas la même que celle de terres situées dans une région urbaine, achetées et annexées à des terres de réserve à des fins de développement commercial, etc. (et non à des fins résidentielles), comme on le propose aujourd'hui et comme on en fait l'essai dans quelques villes.

[28] Pour plus de détails, voir Robert Groves, « Territoriality and Aboriginal Self-Determination: Options For Legal Pluralism in Canada », document présenté au sixième colloque international de la Commission pour le droit populaire et le pluralisme juridique, Ottawa, août 1990.

[29] Cette entente ne traite pas des besoins des personnes qui résident en permanence hors des réserves. Une nouvelle organisation appelée Mamawi a été mise sur pied pour traiter des services d'aide à l'enfance qui s'appliquent à ce groupe à Winnipeg.

avec les collectivités dotées d'une assise territoriale.

**Les éléments de l'autonomie gouvernementale**

Six questions liées à l'autonomie gouvernementale sont analysées ci-après en fonction des formes de base que nous venons de voir : les questions d'appartenance, la compétence et les pouvoirs des gouvernements autochtones, les structures de gouvernement urbaines, l'accès des populations urbaines à des terres et à des ressources, le financement des gouvernements autochtones urbains, ainsi que les relations entre les gouvernements autochtones urbains et d'autres gouvernements autochtones et non autochtones.

## 1. *Appartenance*

L'appartenance est une question fondamentale pour l'autonomie gouvernementale, car elle détermine qui est admissible aux droits, aux avantages et aux responsabilités correspondantes des gouvernements. L'appartenance à un gouvernement autochtone a aussi des répercussions sur le plan de la citoyenneté provinciale et nationale, ainsi que sur celui des relations avec les administrations locales et les autres gouvernements autochtones.

La plupart des gouvernements ou institutions autochtones à caractère urbain seront nécessairement limités à la collectivité autochtone (c'est-à-dire la minorité ethnique ou raciale) plutôt que d'être classés comme des gouvernements populaires[30]. Les droits et les responsabilités seront fondés sur des critères d'ordre ethnique ou l'acceptation au sein de la collectivité autochtone, plutôt que sur le modèle type de gouvernement populaire dans le cadre duquel tous les résidents d'un territoire particulier relèvent de la compétence du gouvernement. Il y a une exception à cette règle, et il s'agit des gouvernements populaires où les Autochtones sont majoritaires, comme celui du Nunavut (encore que cela puisse ne jamais s'appliquer dans les régions urbaines au seins où on l'entend dans le présent document). Une autre exception pourrait être un quartier autochtone, où la réglementation et l'accès à certains services seraient fondés sur l'origine ethnique *et* la résidence.

Il y a plusieurs façons de déterminer l'appartenance à ces gouvernements ou institutions. L'auto-identification est un moyen ordinaire d'établir l'appartenance à un gouvernement autochtone urbain. De nombreuses organisations urbaines fournissent actuellement leurs services en fonction de ce critère. Toutes les personnes qui s'identifient comme Autochtones auraient accès à des services autochtones et auraient le droit de participer aux institutions gouvernantes. Il pourrait toutefois survenir un problème de « clandestins » si le statut d'autochtone comportait suffisamment de droits différents et donnait accès à de meilleurs avantages[31]. Il pourrait être nécessaire que la collectivité exerce un contrôle sur l'appartenance. C'est donc dire que cette dernière pourrait être déterminée par une formule combinée d'auto-identification et d'acceptation de la collectivité, et, dans un tel cas, il faudrait créer un organisme d'arbitrage pour trancher les cas de contestation des règles ou des décisions relatives à l'appartenance. Une solution serait de recourir à des « comités de reconnaissance » que les parties intéressées établiraient conjointement. Dans la transition à l'autonomie gouvernementale, l'auto-identification pourrait être le meilleur moyen de déterminer la communauté d'intérêt initiale. Ensuite, au besoin, on pourrait établir des normes régissant l'acceptation au sein de la collectivité.

Pour ce qui est des quartiers autochtones, des normes communautaires pourraient déterminer qui aurait le droit d'y résider, et qui aurait accès aux services et aux droits. Là encore, un organisme d'arbitrage serait nécessaire. Les résidents des quartiers pourraient être soumis à des règlements spéciaux qui ne s'appliqueraient que dans ces secteurs.

---

[30] Voir D. Hawkes, *Aboriginal Self-Government: What Does it Mean?*, p. 27 et 28, où l'on explique la distinction entre un gouvernement « ethnique » et un gouvernement « public ».

[31] R. Gibbins et J.R. Ponting, « An Assessment of the Probable Impact of Aboriginal Self-Government », dans A. Cairns et C. Williams, coordonnateurs de recherche, *The Politics of Gender, Ethnicity and Language in Canada*, (Toronto: University of Toronto Press, 1986), p. 203.

Les pouvoirs extraterritoriaux des gouvernements dotés d'une assise territoriale soulèvent aussi des problèmes d'appartenance[32], ainsi que des questions concernant le type et le mode de représentation des résidents urbains au sein de ces gouvernements, et la priorité que ces derniers accorderaient à leurs intérêts. Le modèle pourrait fragmenter la collectivité urbaine, vu les différences de droits et d'accès aux services qu'il créerait pour les résidents urbains. Certains individus ne seraient citoyens d'aucune nation dotée d'une assise territoriale, et il pourrait y avoir, dans le reste de la population, une diversité de citoyennetés. Toutefois, les gouvernements urbains et dotés d'une assise territoriale seraient peut-être en mesure d'établir des ententes réciproques qui résoudraient certains de ces problèmes.

Un sujet de préoccupation important en milieu urbain est la possibilité que des individus décident de se retirer de certains services ou certaines institutions. Dans les nations autochtones dotées d'une assise territoriale, les résidents doivent se conformer aux règlements en vigueur et recourir aux services existants car il n'y en a pas d'autres de disponibles. Dans les villes, toutefois, des personnes peuvent décider de s'exclure des structures gouvernantes autochtones et de faire affaire avec des programmes municipaux, provinciaux ou fédéraux. Il s'agit là d'un élément important pour les gouvernements autochtones, car l'appui de la collectivité et un nombre minimal de personnes sont nécessaires pour garantir l'obtention d'une aide financière, et donc la viabilité des arrangements d'autonomie gouvernementale. Les collectivités urbaines devront peut-être fixer des règles régissant la possibilité de s'exclure de certaines institutions, ou déterminer si l'autonomie gouvernementale urbaine sera un « tout », dans le cadre duquel il sera obligatoire de participer à tous les secteurs que gouvernent les Autochtones, ou de ne participer à aucun.

La question générale de l'application de la *Charte* aux gouvernements autochtones déborde le cadre du présent document, mais la situation urbaine soulève quand même un certain nombre de questions liées aux droits individuels. L'obligation de prendre part à des structures gouvernantes autochtones pourrait empiéter sur les droits individuels à l'égalité avec les non-Autochtones vivant dans les mêmes secteurs. Une question connexe est celle de savoir si les non-Autochtones auront droit aux services que dispensent les organisations autochtones. Par exemple, un enfant non autochtone pourrait-il fréquenter une école autochtone?

L'appartenance à un gouvernement autochtone soulève également des questions plus larges au sujet de la citoyenneté provinciale et nationale des Autochtones. Gibbins et Ponting s'interrogent sur la mesure dans laquelle l'autonomie gouvernementale pourrait ajouter à la citoyenneté canadienne ou la modifier -- si tant est que les personnes soumises à la compétence des gouvernements autochtones la conservent[33]. Selon ces deux auteurs, l'autonomie gouvernementale pourrait être fort coûteuse pour les citoyens autochtones, et comprendre une diminution de l'accès aux programmes fédéraux et provinciaux et une restriction de la mobilité[34]. Il est nécessaire de traiter de ces sujets de préoccupation. Si l'on veut que l'autonomie gouvernementale profite aux Autochtones, il faut s'assurer qu'elle ne mettra pas en péril l'accès qu'ils ont à des droits individuels aussi importants que la sécurité de la vieillesse, l'assistance sociale, l'assurance-chômage et les régimes provinciaux de

---

[32] Falconer fait un survol des avantages et des désavantages de ce modèle. Voir « Urban Indian Needs », p. 35.

[33] Gibbins et Ponting, « An Assessment of the Probable Impact », p. 175.

[34] *Ibidem*, p. 223

santé. Cassidy et Bish font valoir que l'autonomie gouvernementale des Autochtones ne doit pas nécessairement impliquer la perte des droits de résidence provinciale et de citoyenneté canadienne :

> [TRADUCTION] Il n'y a aucune raison pour laquelle les Indiens ne devraient pas continuer de bénéficier des pleins droits que procure la citoyenneté canadienne et même de droits ancestraux spéciaux au Canada, si leurs gouvernements sont tout à fait reconnus. Des gouvernements différents font des choses différentes pour des individus différents. Les gouvernements chevauchent souvent d'autres gouvernements dans le cadre de leurs responsabilités ainsi que dans leur rapport avec leurs citoyens, surtout au sein d'un régime fédéral[35].

La relation entre la citoyenneté autochtone, la citoyenneté provinciale et la citoyenneté canadienne reste un problème fondamental qu'il faudra régler si l'on veut que l'autonomie gouvernementale fonctionne efficacement. Heureusement, les régimes fédéraux de gouvernement représentent un modèle efficace et offrent le moyen de faire coexister de multiples citoyennetés. La fédération canadienne devrait être en mesure de s'adapter pour englober la citoyenneté autochtone en plus de la citoyenneté fédérale, provinciale et municipale existante.

### 2. *Structures gouvernantes*

Les structures gouvernantes varieront selon les différents pouvoirs qui sont exercés et les différents services à fournir dans la collectivité urbaine. Un certain nombre de modèles différents ont été proposés. Le modèle de la société autochtone est fondé sur l'exemple d'associations créées dans des professions comme le droit ou la médecine[36]. Les sociétés autochtones régleraient la question de l'appartenance et gouverneraient dans des champs restreints, comme la religion, la langue et la culture. Elles pourraient aussi établir des ententes administratives concernant la prestation de services aux membres de leur société. Des individus deviendraient membres d'une société autochtone du fait de leur identité autochtone et de l'acceptation des autres membres.

Ce modèle comporte plusieurs limites. Le fait d'appartenir à une collectivité autochtone n'a pas grand chose à voir avec celui d'appartenir à une profession. En outre, les aspirations actuelles des peuples autochtones vont bien au-delà des connotations habituelles d'une société autonome. Cependant, le modèle représente quand même un moyen conceptuellement simple d'examiner la question de l'autonomie gouvernementale urbaine. Il montre comment des institutions peuvent réglementer des individus et fournir des services en fonction de besoins précis, sans exercer une gamme complète de pouvoirs de gouvernement.

Un modèle plus large est celui de l'auto-administration des Autochtones[37]. Cette dernière peut revêtir les formes d'une autonomie institutionnelle ou politique. L'autonomie institutionnelle

---

[35] F. Cassidy et R. Bish, *Indian Self-Government: Its Meaning in Practice*, (Halifax : Institut de recherche en politiques publiques, 1989), p. 58.

[36] W. Reeves, « Native Societies: The Professions as a Model of Self-Determination for Urban Natives », dans J. Ponting (sous la dir. de) *Arduous Journey*.

[37] Weinstein, *Aboriginal Self-Determination Off a Land Base*.

comporte la création de services, d'institutions et d'organismes spécialisés à vocation unique, dans des secteurs comme le bien-être à l'enfance et l'éducation. Tous les Autochtones du centre urbain auraient accès à ces institutions, lesquelles seraient dirigées par un conseil élu ou, sinon, choisies par les Autochtones, qui fixeraient les politiques, administreraient les services et embaucheraient et superviseraient le personnel.

Le modèle de l'autonomie politique comporte la création d'organismes centraux d'élaboration de politiques, chargés d'administrer la prestation de services dans le cadre de leur fonction plus vaste de représentation politique. Les représentants seraient élus à des conseils à l'échelon local, régional et provincial. L'organisation politique serait chargée de la conception et de l'exécution des services, ainsi que de la gestion des institutions. Ces formes d'autonomie institutionnelle et politique semblent plus convenir aux aspirations des peuples autochtones que le modèle de la société autochtone.

À l'échelon urbain, diverses formes de gouvernement autochtone pourraient coexister, suivant la taille et les ressources de la collectivité. Comme le fait remarquer Bish dans son travail, il est utile de songer à des modèles de gouvernement différents pour des fonctions différentes[38]. Les gouvernements généraux, tels que les gouvernements fédéral et provincial existants, correspondent au modèle de l'autonomie politique. Quelques collectivités autochtones pourraient vouloir disposer d'un gouvernement général pour coordonner les activités et se charger des relations avec d'autres gouvernements autochtones et non autochtones. Les gouvernements généraux pourraient aussi toucher des recettes et orienter les fonds vers des services particuliers.

Une autre option est une institution comme URBAN (qui existe à l'heure actuelle à Vancouver). Cette dernière représente une solution intermédiaire entre le modèle de l'autonomie politique et celui de l'autonomie institutionnelle. Bien qu'elle regroupe un certain nombre d'organismes et octroie des fonds, elle ne joue pas le rôle de représentation politique d'un gouvernement général. Dans un modèle purement institutionnel, les organismes actifs dans des secteurs déterminés, comme le développement économique, le logement et les services sociaux, pourraient être administrés par des conseils distincts, non liés par un organisme ou liés à un gouvernement général.

Il peut arriver que des collectivités jugent qu'elle sont d'une taille trop petite pour exécuter elles-mêmes certaines fonctions. Dans un tel cas, elles peuvent se joindre à d'autres collectivités autochtones ou non autochtones en vue de former, dans certains secteurs, des gouvernements à vocation spéciale. Cette mesure permettrait de partager les ressources et de réaliser des économies d'échelle afin d'exercer ses compétences de façon plus efficace. Les conseils scolaires ou de police mixtes en sont des exemples.

Il existe aussi des options qui sont distinctes de la création de nouvelles institutions, de nouveaux conseils et de nouveaux organismes politiques autochtones. Lorsque la population est peu nombreuse et qu'il s'avère peu pratique de collaborer avec d'autres collectivités autochtones, la représentation aux conseils scolaires locaux, aux organismes de bien-être à l'enfance ainsi qu'à d'autres organismes locaux est une solution de rechange. Les institutions pourrait de cette façon développer la sensibilité culturelle, et des programmes particuliers pourraient être axés sur les besoins de la collectivité autochtone. Ce modèle pourrait s'appliquer aux zones urbaines de petite taille ou aux villes de grande

[38] R. Bish, *Community Models of Government*, (Victoria: University of Victoria, 1990).

taille qui ne comptent qu'une population autochtone fort peu nombreuse.

Les questions de sélection des dirigeants et du rôle des formes traditionnelles de gouvernement sont liées aux structures gouvernantes. Il est nécessaire ici de tenir compte des caractéristiques de la collectivité. Les collectivités relativement homogènes en termes d'affiliation tribale peuvent être en mesure de combiner quelques formes traditionnelles de gouvernement et de sélection de dirigeants. Les Aînés peuvent jouer un rôle spécial dans un gouvernement général ou un organisme consultatif. Dans les collectivités autochtones hétérogènes, il serait possible de prendre en considération les affiliations tribales en vue de la formation d'un organisme représentatif.

À mesure qu'apparaissent de nouvelles formes de gouvernement, la responsabilité devient une question importante. Les collectivités devront déterminer comment les administrateurs et les dirigeants sont tenus responsables des décisions financières et d'autre nature qu'ils prennent. Elles auront à décider quel sera l'apport de la collectivité autochtone en général aux activités de gouvernement. Cela montre qu'il est nécessaire de disposer de communications internes, au moyen, par exemple, de réunions des membres de la collectivité, de bulletins et de messages diffusés à la télévision et à la radio.

### 3. *Compétence et pouvoirs des gouvernements autochtones*

Le droit à l'autonomie gouvernementale sera circonscrit dans une certaine mesure au moins, soit par les tribunaux soit par les négociations menées avec d'autres gouvernements. Ce fait délimitera une série de secteurs dans lesquels les gouvernements autochtones ont la possibilité d'exercer des pouvoirs. Dans les limites de ces pouvoirs, les collectivités urbaines seront peut-être incapables d'exercer leur compétence dans certains secteurs. Dans d'autres, elles jugeront peut-être inutile de posséder des pouvoirs. Par exemple, à l'exception possible du modèle de quartier autochtone, les collectivités autochtones n'auront pas besoin de pouvoirs régissant des services tels que le pavage ou l'éclairage des voies publiques. Dans les milieux urbains, l'activité gouvernementale doit être axée sur des secteurs sensibles d'un point de vue culturel et revêtant un intérêt particulier pour les besoins de la collectivité. Cela obligera à connaître les caractéristiques démographiques et socio-économiques de cette dernière.

Il est important de considérer que les pouvoirs évoluent à la longue. Lors de la transition à l'autonomie gouvernementale ainsi qu'au début de cette dernière, il est possible que les collectivités urbaines n'aient pas la capacité voulue pour diriger les activités dans certains secteurs. À mesure que prendront forme les institutions, les compétences et les ressources, il sera peut-être possible d'envisager une gamme plus vaste de pouvoirs. Les collectivités devront d'abord déterminer les secteurs considérés comme prioritaires. Ensuite, elles pourront déterminer quel degré de compétence elles voudront exercer dans les secteurs en question[39]. Les pouvoirs peuvent comprendre à la fois la réglementation des citoyens et la prestation de services. À titre d'exemple de base, les collectivités urbaines voudront peut-être exercer un certain degré de compétence dans une partie ou l'ensemble

---

[39]Bien qu'il soit axé sur les situations où il existe une assise territoriale, les travaux que Robert Bish a effectués pour le Conseil tribal Gitksan-Wet'suwet'en propose un cadre général utile pour ce qui est d'examiner les questions de compétence et de structures gouvernementales. Voir R. Bish, *Community Models of Indian Government*, et *A Practical Guide to Issues in Gitksan-Wet'suwet'en Self-Government*, (Victoria: Université de Victoria, 1986).

des secteurs suivants :

- l'appartenance
- l'éducation
- le développement économique
- le développement culturel, y compris la langue, la religion et d'autres traditions
- l'administration locale de la justice, par exemple, les services de police, de probation, de détermination des peines, etc.
- les services sociaux, y compris le bien-être à l'enfance
- les services de santé locaux
- une forme d'imposition locale
- les loisirs

Suivant les caractéristiques de la collectivité, d'autres options peuvent être ajoutées à cette liste fondamentale. Les collectivités autochtones situées dans un quartier pourraient assumer des pouvoirs en matière de zonage et d'utilisation des terres, de bâtiments ainsi que d'administration et de gestion de biens. Les collectivités situées sur des terres traditionnelles en milieu urbain peuvent jouir d'une compétence et de droits spéciaux ou supplémentaires à l'égard de l'utilisation des ressources naturelles et des terres. Les collectivités qui détiennent des intérêts dans des terres situées à l'extérieur du milieu urbain peuvent contribuer à la gestion des ressources naturelles, à l'environnement, aux activités de chasse, de pêche et de piégeage, ainsi qu'à la protection de la faune.

Les Autochtones voudront peut-être tous contribuer à des secteurs qui s'étendent au-delà de leurs collectivités, comme les communications (liées à la culture autochtone), le système pénal, y compris le Code criminel, ainsi que les institutions autochtones d'études supérieures. De pair avec d'autres collectivités autochtones, elles voudront peut-être aussi exercer des pouvoirs directs dans ces secteurs, ou jouir d'une compétence partagée. Ces questions sont liées à l'établissement possible d'institutions politiques autochtones d'une envergure plus large que celle de gouvernements urbains, ou à la représentation des Autochtones au sein d'organes politiques fédéraux et provinciaux. Par exemple, les collectivités autochtones urbaines peuvent jouer un rôle dans les services de police locaux, mais il leur est peut-être impossible d'établir leurs propres systèmes judiciaires. Si un ou plusieurs systèmes de justice autochtones sont établis, ceux-ci pourraient servir à la fois les collectivités dotées d'une assise territoriale et celles qui sont situées dans les villes.

Un second point dont il faut tenir compte est le degré de compétence. En tant qu'ordre de gouvernement distinct, les gouvernements autochtones seraient souverains au sein de leurs champs de compétence. Ces pouvoirs peuvent toutefois être exercés de diverses façons. Certains peuvent être exclusifs aux gouvernements autochtones, qui exerceront des pouvoirs législatifs et administratifs. Dans d'autres domaines, la compétence pourrait être partagée avec des gouvernements non autochtones. Les gouvernements autochtones ne délègueraient pas la totalité de leurs pouvoirs, mais il pourrait arriver qu'ils le fassent dans des cas particuliers. Par exemple, avant de choisir d'exercer des pouvoirs dans certains secteurs, les gouvernements autochtones pourraient les déléguer à d'autres organismes. Ou, si les gouvernements ne parviennent pas à s'entendre sur l'inclusion de certains pouvoirs dans la Constitution, il pourrait être avantageux pour les gouvernements fédéral, provinciaux ou municipaux de déléguer des pouvoirs aux gouvernements autochtones jusqu'à ce qu'une entente soit conclue. Troisième possibilité, un gouvernement autochtone pourrait déléguer des pouvoirs à un

autre.

### 4. *Accès aux terres et aux ressources*

La présente étude porte sur les arrangements d'autonomie gouvernementale qui s'appliquent aux populations urbaines, mais l'accès aux terres et aux ressources naturelles demeure quand même une question pertinente. Bien que ces populations ne soient pas dotées d'une assise territoriale exclusive, leur accès aux *avantages* que procurent les terres et les ressources pourrait aider à financer leurs gouvernements et s'avérer important pour la préservation des valeurs culturelles autochtones. En outre, si les divisions légales entre les peuples autochtones sont réglées, certains membres de la population autochtone urbaine pourraient avoir accès à des droits issus de traités ainsi qu'à des règlements relatifs à des revendications territoriales. Les populations autochtones qui résident sur leur territoire d'origine pourraient avoir accès à des droits particuliers dans ce secteur. En vertu de règlements relatifs à des revendications territoriales, elles pourraient avoir droit aussi à des formes de compensation pécuniaire, qui pourraient aider à financer des institutions autonomes. Les populations qui ne résident pas sur des terres originales, mais qui jouissent de droits issus de traités, pourraient aussi avoir accès aux avantages des terres et des ressources.

Pour ce qui est des collectivités qui n'ont pas accès à leurs terres d'origine, il existe diverses options possibles[40]. Des terres particulières pourraient être mises de côté au moyen de l'octroi de terres publiques. Les paiements de loyers ou de redevances aideraient à établir l'autonomie économique. Morse signale que cette approche est limitée par le manque de terres publiques disponibles dans des régions du sud du Canada, plus particulièrement à proximité des zones urbaines. Cependant, elle pourrait être appliquée dans des endroits plus éloignés. Une solution serait d'obtenir des terres privées en les faisant exproprier ou acheter par l'État. Il s'agit probablement là de l'option la plus réaliste si l'on veut procurer des terres aux Autochtones vivant en milieu urbain[41]. L'administration fiduciaire, par l'État, de terres désignées au profit de populations urbaines est une troisième option. Cependant, celle-ci ne correspond pas vraiment au modèle d'autonomie gouvernementale, car les Autochtones bénéficieraient des avantages des terres, mais n'auraient sur elles aucun pouvoir. Une dernière option consisterait à faire en sorte que les gouvernements autochtones achètent directement des terres. À l'évidence, cette approche serait limitée par la capacité financière de la collectivité ou par les transferts financiers effectués à cette dernière. En outre, il faudrait établir pour cela une loi spéciale en vue de répondre aux désirs des Autochtones de détenir des terres communales.

Cela ne veut donc pas dire que l'acquisition d'un territoire, voire l'accès aux avantages que procurent des terres et des ressources, est une condition préalable à l'implantation d'un gouvernement autonome. Pour les Autochtones qui vivant en milieu urbain, il est important que le droit à l'autonomie gouvernementale ne soit pas lié à une assise territoriale. Cependant, l'égalité d'accès aux avantages intégraux des droits ancestraux, y compris des terres et des ressources avec ou sans traités, est un élément important pour certaines collectivités autochtones urbaines.

---

[40] Ces options sont exposées en détail dans B. Morse, *Providing Land and Resources for Aboriginal Peoples*, (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 1987).

[41] *Ibidem*, p. 14.

## 5. *Financement*

Un financement sûr et suffisant constitue peut-être l'élément premier de la viabilité des arrangements d'autonomie gouvernementale des Autochtones. Les auteurs d'études sur la mise en oeuvre d'ententes existantes en matière d'autonomie gouvernementale ont constaté à maintes reprises les obstacles importants que crée un financement insuffisant[42]. Ces expériences ont montré qu'il était nécessaire de disposer d'un financement à long terme pour garantir à la fois l'indépendance et un niveau adéquat de prestation de services. En général, les sommes dont les gouvernements urbains ont besoin peuvent être fort restreintes par rapport aux budgets municipaux, provinciaux ou fédéraux existants. Cependant, vu la situation socio-économique dans laquelle se trouvent la plupart des collectivités autochtones, celles-ci ne disposent que de ressources limitées pour financer par elles-mêmes leurs gouvernements. C'est donc dire qu'il est indispensable de compter sur l'aide financière d'autres paliers de gouvernement.

Il est posible de répartir les sources de fonds en trois catégories : l'assiette fiscale, la perception de recettes et les accords fiscaux. Les gouvernements autochtones urbains n'auraient qu'une assiette fiscale restreinte. Le pouvoir d'imposition local pourrait inclure des taxes scolaires autochtones imposées de la même façon que les taxes relatives aux écoles séparées. Une partie des taxes foncières locales pourrait être attribuée aux gouvernements autochtones d'après les fonctions locales qu'ils assument. Les collectivités admissibles à des revendications territoriales pourraient recevoir des ressources imposables dans le cadre des conditions de l'entente. Dunn suggère aussi que l'on attribue aux collectivités n'ayant pas accès aux revendications une part désignée des taxes existantes sur les ressources non renouvelables afin de les aider à financer leurs activités de gouvernement[43].

Les recettes pourraient provenir de sociétés de développement économique ainsi que de diverses entreprises et activités spéciales. Les collectivités ayant accès à des ressources pourraient également toucher des recettes sur la mise en oeuvre de ces dernières. Les règlements de revendications territoriales pourraient aussi procurer des recettes importantes aux collectivités urbaines qui résident sur des terres traditionnelles.

Vu l'assiette fiscale restreinte des gouvernements autochtones, ainsi que le besoin d'étendre la capacité de percevoir des recettes, ce sont les accords fiscaux qui constitueront probablement la source la plus importante de fonds. La plupart des propositions de financement des gouvernements dotés d'une assise territoriale reposent sur le cadre existant du fédéralisme fiscal, un modèle qu'il est également possible d'appliquer aux gouvernements urbains. Le financement des gouvernements autochtones pourrait être fondé sur le principe de la péréquation dont il est question à l'article 36 de la *Loi sur la constitution* de 1982. Cette disposition engage le gouvernement fédéral à faire des paiements de péréquation aux provinces afin de qu'elles disposent de revenus suffisants pour fournir dans tout le pays un niveau comparable de services publics. En tant qu'ordre de gouvernement distinct au sein de la Fédération canadienne, les gouvernements autochtones auraient droit à la

---

[42] D. Hawkes et E. Peters, (sous la dir. de). *Implementing Aboriginal Self-Government: Problems and Prospects*, (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 1986).

[43] Dunn, *Access to Survival*, p. 50.

péréquation. Certains auteurs lient aussi ce droit à la responsabilité fiduciaire de l'État, ou le qualifient de « loyer » pour le territoire du Canada[44]. Les paiements de péréquation pourraient procurer aux gouvernements autochtones des recettes prévisibles ainsi qu'une grande latitude sur le plan des dépenses. D'autres fonds pourraient provenir de transferts, comme le Financement des programmes établis (FPE), ou de transferts conditionnels au titre des dépenses. Des ententes ou des contrats conclus entre les gouvernements pourraient préciser d'autres modalités de financement.

Hawkes et Maslove ont établi une série de principes qu'il est possible d'appliquer en vue d'établir, pour les arrangements financiers, un cadre de principe :

1. Le financement doit convenir au modèle d'arrangements ou d'institutions d'autonomie gouvernementale. Essentiellement, le régime de transfert fiscal doit [TRADUCTION] « comporter un degré suffisant de latitude pour refléter et soutenir le degré d'autonomie que prévoient les arrangements d'autonomie gouvernementale »[45].

2. Les arrangements fiscaux devraient correspondre aux caractéristiques économiques de la collectivité. Cela fait référence à la capacité de la collectivité de générer des fonds qui lui sont propres au moyen de la fiscalité, des recettes liées aux ressources et des entreprises économiques.

3. Les arrangements fiscaux devraient inciter les gouvernements autochtones à s'orienter vers leurs propres activités de perception de recettes en créant des encouragements au développement économique. Cette mesure permettrait davantage à la collectivité de financer elle-même ses services.

4. Les accords fiscaux devraient comprendre les moyens d'assurer une certaine équité entre les collectivités autochtones, ainsi qu'entre les collectivités autochtones et non autochtones. Cette mesure est liée au souci de dispenser des niveaux adéquats de services aux membres de la collectivité, ainsi qu'à la viabilité du gouvernement. Sans financement suffisant pour fournir des services publics, les Autochtones vivant en milieu urbain pourraient se tourner vers les services que dispensent d'autres gouvernements.

5. La conception générale des éléments d'un régime de transferts fiscaux devrait refléter les caractéristiques des services publics en question. Dans les domaines d'intérêt national, un régime de financement par voie de subventions conditionnelles serait approprié. Dans les secteurs soumis à des normes nationales, des subventions conditionnelles au titre de programmes, comme le FPE, pourraient convenir. Dans des secteurs qui ne revêtent qu'un intérêt purement local, ce sont des subventions non conditionnelles qui s'appliqueraient[46].

Hawkes et Maslove décrivent une façon de financer les écoles autochtones de niveau primaire et

---

[44] Lyon, *Rights of Citizenship and Access to Governmental Services*, p. 12.

[45] *Ibidem*, p. 111.

[46] Ces principes sont tirés de D. Hawkes et A. Maslove, « Fiscal Arrangements for Aboriginal Self-Government », dans D. Hawkes (sous la dir. de) *Aboriginal Peoples and Government Responsibility*, p. 110 à 119.

secondaire[47]. Les gouvernements pourraient imposer des taxes aux utilisateurs, ou les écoles pourraient toucher une partie des taxes relatives aux écoles publiques et séparées. Il serait également possible de conclure des ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux en vue d'aider à établir des sujets d'étude particuliers et de former des enseignants autochtones.

Les arrangements fiscaux peuvent suivre la croissance des gouvernements urbains. À mesure que les collectivités se développent sur le plan politique et économique, elles peuvent aussi acquérir plus d'autonomie financière et être moins dépendantes. Il existe toutefois un principe fondamental : un gouvernement autonome aura besoin de niveaux de financement suffisants pour garantir la viabilité des institutions, et assez de fonds inconditionnels pour échapper aux problèmes qui affligent les arrangements d'autonomie gouvernementale existants.

### 6. *Relations intergouvernementales*

Il sera nécessaire aussi que les arrangements d'autonomie gouvernementale traitent de la relation entre les institutions autonomes urbaines et d'autres gouvernements autochtones et non autochtones. Des relations efficaces revêtiront une importance particulière pour les gouvernements urbains qui ne seront tout simplement pas capables d'agir sans de fréquents rapports avec les gouvernements non autochtones et autochtones qui les entourent.

Les relations intergouvernementales seront importantes pour la mise en oeuvre et l'évolution de l'autonomie gouvernementale des Autochtones. L'inclusion de vastes principes constitutionnels aurait obligé les gouvernements canadiens à conclure avec les peuples autochtones des ententes en matière de partage de pouvoirs. Les gouvernements autochtones auront quand même à se détacher, dans certains secteurs, des champs de compétence fédéraux et provinciaux. Dans d'autres secteurs, les institutions gouvernantes actuelles devront faire de la place aux peuples autochtones. Les négociations devront porter sur tous les secteurs énumérés ci-dessus. En l'absence d'un texte constitutionnel explicite, une entente intergouvernementale de grande envergure pourrait constituer le cadre dans lequel se dérouleraient les négociations et préciser de quelle façon elles seraient exprimées de manière définitive, que ce soit par la voie d'un traité, d'une entente ou d'un autre mécanisme.

À mesure que l'autonomie gouvernementale des Autochtones prendra de l'ampleur, il sera nécessaire de faire preuve en tout temps de souplesse. Il y a peu de chances que des ententes initiales soient définitives, car les gouvernements autochtones devront continuer d'approfondir leurs relations avec les gouvernements voisins. Il est possible de recourir à divers mécanismes dans le domaine des relations intergouvernementales, dont des ententes, des conseils mixtes et des protocoles.

Les gouvernements autochtones urbains feront peut-être affaire régulièrement avec d'autres gouvernements autochtones, surtout ceux qui sont situés non loin du centre urbain. Ils peuvent mettre en commun des ressources et partager des services dans des secteurs particuliers. Les gouvernements urbains peuvent aussi conclure des ententes avec des gouvernements dotés d'une assise territoriale afin de s'occuper de l'exercice de pouvoirs extraterritoriaux. Ces ententes pourraient contenir des pouvoirs qui se chevauchent, ou déléguer aux gouvernements urbains des pouvoirs visant les

---

[47] *Ibidem*, p. 21.

membres des collectivités dotées d'une assise territoriale qui vivent aujourd'hui en milieu urbain.

Les gouvernements autochtones urbains pourraient vouloir aussi siéger à des conseils autochtones régionaux ou provinciaux. Ces derniers pourraient coordonner une partie de leurs activités et de leurs politiques. L'autonomie locale est un facteur important, mais il sera nécessaire de fixer quelques normes pour s'assurer que les Autochtones bénéficient de niveaux de services similaires lorsqu'ils se déplacent d'un endroit à un autre. À l'échelon national, les gouvernements autochtones pourraient vouloir former une confédération ou tenir des réunions régulières, semblables aux conférences des Premiers ministres.

Les relations avec les gouvernements non autochtones peuvent aller de la représentation au sein d'institutions existantes à la création de nouveaux organismes et de nouvelles institutions. Dans le cas des institutions locales distinctes, la tenue de réunions régulières pourrait garantir une certaine uniformité entre les services et régler les problèmes de chevauchement. À l'échelon provincial, ce sont des conseils provinciaux qui pourraient se charger de ces relations. Une confédération nationale pourrait jouer un rôle analogue à l'échelon fédéral. Pour ce qui est des questions d'envergure nationale qui intéressent l'ensemble des Autochtones, la confédération autochtone pourrait désigner des délégués qui rencontreraient des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

Quant aux conflits de compétence, il pourrait s'avérer nécessaire de créer des organismes distincts pour régler les différends, ce qui éviterait d'avoir à recourir au système judiciaire. Selon Cowie, il faudrait établir un autre mécanisme de règlement des différends, qui permettrait de désamorcer les conflits, de discuter des dispositions législatives proposées et deformuler des recommandations non exécutoires. Ce mécanisme, ajoute-t-il, pourrait englober toutes les dispositions législatives et toutes les mesures des gouvernements participants, et traiter de questions telles que l'accès aux terres indiennes, le contrôle de l'environnement et l'utilisation des terres ou les questions de planification. Ce mécanisme pourrait servir aussi à planifier et mettre en oeuvre des programmes, à définir des normes et à assurer une coordination plus vaste des politiques dans des domaines tels que l'éducation, les services sociaux, l'administration de la justice, le développement économique et la fiscalité. Des mécanismes de règlement des différends pourraient servir de [TRADUCTION] « centres d'échange d'informations et [de] mécanismes d'études et d'actions coopératives sur des questions qui recoupent les pouvoirs de réglementation et de prestation de services des gouvernements indiens, municipaux, provinciaux et fédéraux »[48].

Une autre solution est un tribunal spécial chargé de trancher les problèmes de compétence qui opposent les gouvernements autochtones et non autochtones et, en fait, toutes les questions relatives aux droits ancestraux. Vu les préoccupations que suscite chez les Autochtones la façon dont les institutions légales et judiciaires du Canada traitent leurs droits, il s'agit là d'une solution qu'il convient d'examiner sérieusement.

---

[48] Cowie, *Future Areas of Jurisdiction*, p. 65. Roland Penner a aussi fait part de quelques idées récentes sur la création d'une commission constitutionnelle autochtone qui s'occuperait de ce genre de problèmes de transition, dans son document intitué « Bridging the Constitutional Gap: An Appropriate Process, An Appropriate Content » et présenté au Colloque canadien sur l'éducation juridique de l'Association du Barreau canadien, en avril 1991, à Winnipeg.

L'intégration d'un ordre de gouvernement distinct, formé de nombreux gouvernements de petite taille, au régime fédéral canadien sera un travail long et complexe. Il est essentiel de nouer des relations intergouvernementales efficaces si l'on veut que la formule d'autonomie gouvernementale des Autochtones soit réalisable, et les efforts que l'on fera au début pour établir de bonnes relations intergouvernementales porteront fruit à toutes les étapes suivantes.

## IV. CONCLUSION

L'établissement d'arrangements d'autonomie gouvernementale pour les Autochtones vivant en milieu urbain ne sera pas chose facile. Les pages qui précèdent illustrent les nombreuses distinctions qui existent entre les Autochtones sur le plan de la culture et du statut légal. Il existe aussi des différences entre les collectivités sur le plan des traditions politiques et du développement économique. Si l'on veut que l'autonomie gouvernementale soit couronnée de succès, il sera manifestement nécessaire d'intensifier les ressources, les compétences et la cohérence des collectivités autochtones urbaines.

Les collectivités urbaines devront s'occuper de tous les éléments de gouvernement. Dans certains cas, cela se fait mieux dans la collectivité elle-même tandis que dans d'autres, il est nécessaire de négocier avec d'autres gouvernements autochtones et non autochtones. Les collectivités urbaines devront fixer des critères d'appartenance, et déterminer quels types de structures de gouvernement elles veulent mettre en place. Il leur faudra aussi décider quels types de pouvoirs elles veulent exercer, et si ces derniers seront exclusifs ou partagés. Les institutions autonomes urbaines réglementeront les citoyens et fourniront des services d'une manière plus restreinte, en ce qui a trait plus particulièrement aux questions liées à la culture et aux besoins socio-économiques de la collectivité autochtone urbaine. Des pouvoirs d'imposition directe seront peut-être possibles, mais l'établissement et le maintien de ces institutions nécessiteront l'appui financier constant d'autres paliers de gouvernement. Les institutions urbaines ne pourront être viables sans un financement sûr et adéquat. En outre, les gouvernements autochtones et non autochtones auront à établir divers liens intergouvernementaux afin de traiter des secteurs de compétence partagés, des questions d'intérêt local, provincial et national, ainsi que des conflits de compétence.

L'autonomie gouvernementale peut être considérée comme un processus permanent. La reconnaissance constitutionnelle du droit inhérent ne veut pas dire que des institutions autonomes verront le jour toutes en même temps. Celles qui existent déjà constituent des modèles utiles et peuvent se transformer en des organismes tout à fait autonomes. Les pouvoirs des gouvernements autochtones urbains, leurs structures de gouvernement, leurs arrangements financiers ainsi que leurs relations avec d'autres gouvernements évolueront et se transformeront à mesure que l'autonomie gouvernementale prend de l'ampleur.

Pour ce qui est des Autochtones vivant en milieu urbain, l'autonomie gouvernementale remet en question les hypothèses ordinaires au sujet des rôles et des pouvoirs des gouvernements. Elle modifie aussi les idées qui ont habituellement cours à propos de l'exercice de l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Bien qu'il soit irréaliste de penser que ces arrangements seront conclus aisément et sans heurts, il est important de commencer dès à présent à établir des modèles réalisables d'autonomie gouvernementale urbaine. Cela garantira que tous les Autochtones peuvent exercer le droit à l'autonomie gouvernementale, et non seulement ceux qui résident sur une assise territoriale. Ce n'est qu'ainsi que l'autonomie gouvernementale saura répondre aux besoins culturels, sociaux, politiques et économiques spéciaux de tous.